

**EXPORTAR
PARA
CRECER**



EXPORTAR PARA CRECER



#META
Metas Estratégicas
para Transformar
Argentina

ESTE DOCUMENTO FUE ELABORADO POR:

Martín Rapetti

Director del programa de Desarrollo Económico de CIPPEC

Pablo Carreras Mayer

Coordinador del programa de Desarrollo Económico de CIPPEC

Caterina Brest López

Coordinadora del programa de Desarrollo Económico de CIPPEC

Alejo Sorrentino

Analista del programa de Desarrollo Económico de CIPPEC

Disclaimer opinión

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan las necesariamente el punto de vista de todas las organizaciones o individuos participantes.

Leyenda de género

El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, dado que aún no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en español, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.

¿QUÉ ES #META?

#META es una plataforma que promueve una discusión plural y colectiva basada en evidencia sobre los problemas estructurales que la Argentina debe superar para desarrollarse con inclusión y garantizar los derechos de toda su ciudadanía. A su vez, es una metodología de trabajo que busca construir compromisos sobre una agenda estratégica que guíe la política pública durante el próximo período de gobierno, y monitorear los avances y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Estamos convencidos que Argentina necesita enfrentar sus problemas crónicos con una mirada de largo plazo que resista las volatilidades de los tiempos políticos. El 2019 es una nueva oportunidad para poner estos temas en agenda.

¿CUÁLES SON LOS TEMAS ESTRATÉGICOS?

Argentina ha tenido, en los últimos 70 años, 1 año de recesión cada 3 años y solo dos periodos breves de crecimiento sostenido. Salir de esta trampa de crecimiento interrumpido requiere identificar sectores con capacidad innovadora que ofrezcan empleos de calidad a futuro, un contexto macroeconómico estable, una estrategia de exportación diversificada (#META Exportar para crecer), y una matriz energética sostenible (#META Energía sostenible).

Pero el crecimiento económico no garantiza la inclusión social: la desigualdad se ha sostenido incluso en los escasos periodos de crecimiento. En 2019, casi 3 de cada 10 argentinos viven en situación de pobreza (#META Pobreza crónica). Además, alrededor de un tercio de la población del país no tiene una vivienda adecuada, el 15% de la población no tiene acceso a agua potable y más del 40% no cuenta con redes de cloaca (#META Volver a hacer ciudad). Favorecer la equidad en Argentina implica concentrar los esfuerzos en las familias con mayor proporción de niños y mujeres (#META Equidad económica de género), en las poblaciones que componen el núcleo duro de la pobreza, e invertir en la educación a nivel inicial (#META Primera infancia impostergable) y en la secundaria (#META Transformar la educación secundaria).

Las instituciones sólidas y eficaces son el marco de posibilidad necesario para avanzar en esta dirección: responder a los problemas estructurales de Argentina requiere de una administración pública profesional (#META Alta Dirección Pública profesional) y de un sistema político amplio y robusto que favorezca la construcción de consensos participativos (#META Partidos fuertes y política estables). La mirada de largo plazo solo es posible con metas claras y medibles que articulen las prioridades políticas con el presupuesto, favorezcan la transparencia de las acciones de gobierno y la rendición de cuentas (#META Medir el Gobierno).

RESUMEN EJECUTIVO

Argentina lleva varias décadas retenida en una trampa de crecimiento interrumpido. Desde mediados del siglo pasado, experimentó 16 episodios recesivos que involucraron 25 años de contracción económica. Una recesión cada tres años.

Casi en su totalidad, las interrupciones del crecimiento ocurrieron por problemas de balanza de pagos. Un factor determinante ha sido el conflicto entre las demandas materiales de la sociedad y la capacidad productiva de la economía. El conflicto genera presiones a la apreciación cambiaria que erosionan los estímulos a la inversión y expansión de la oferta de bienes y servicios transables. El ritmo de crecimiento de las exportaciones tiende a ser bajo en relación al de las importaciones y, consecuentemente, el flujo neto de divisas es insuficiente. El crecimiento se interrumpe porque faltan dólares.

Dado el escaso financiamiento externo disponible para Argentina desde 2018, un crecimiento económico sostenido durante el próximo mandato presidencial requerirá que las exportaciones aceleren su crecimiento. Para que la economía crezca al 3% y la balanza comercial se mantenga equilibrada, las exportaciones de bienes y servicios deberán sumar unos U\$S 25.000 millones adicionales para 2023. Ese volumen de divisas no podrá ahorrarse restringiendo importaciones e imponiendo controles, ni se obtendrá solamente de exportaciones de productos primarios. Argentina deberá apuntar a una estrategia diversificada que combine exportaciones primarias, manufactureras y de servicios.

Mirando más allá del próximo mandato presidencial, Argentina debería construir una estrategia integral de desarrollo exportador que trascienda la concepción exclusivamente de acceso a mercados y facilitación de comercio. Esta debería articular el desarrollo productivo con un entorno de política macroeconómica propicio para el objetivo general de incrementar las exportaciones.

Un elemento central de una estrategia integral es jerarquizar institucionalmente el rol del desarrollo exportador. Una forma posible es la de una Agencia Nacional de Desarrollo Exportador. La motivación sería contribuir a la construcción de una estrategia país, coordinar las acciones y políticas dirigidas a estimular la performance exportadora e involucrar en forma activa a empresas y trabajadores de los sectores estratégicos para el desarrollo exportador.

Para que las políticas de promoción de exportaciones y desarrollo productivo cumplan su cometido, la política macroeconómica debe procurar un entorno propicio para el desarrollo exportador. Además de perseguir los objetivos convencionales de estabilidad de precios y financiera, el Banco Central debería velar por la estabilidad de las cuentas externas. El Ministerio de Hacienda, por su parte, debería instaurar una regla fiscal que administre el gasto público en forma contra-cíclica. ■

1. LA TRAMPA DEL CRECIMIENTO INTERRUMPIDO

Desde que se dio origen a un nuevo régimen internacional a mediados de la década de 1940, la economía argentina logró crecer por más de cinco años consecutivos solo en dos períodos: entre 1964 y 1974, y entre 2003 y 2008. Desde entonces, el país atravesó 16 episodios recesivos que suman un total de 25 años de contracción de la actividad: hubo una recesión cada tres años. Argentina es, junto con la República del Congo, el país que ha experimentado la mayor cantidad de años en recesión desde 1960. La economía lleva décadas retenida en una trampa de crecimiento interrumpido.

Las recurrentes interrupciones del crecimiento impactan negativamente sobre el bienestar social. Una razón es obvia: cuando la producción se contrae, hay menores ingresos y empleo. Pero las interrupciones producen otros efectos que son más duraderos. La volatilidad asociada a esta dinámica cíclica dificulta la capacidad de planificar horizontes de largo plazo, y condiciona las decisiones del sector privado y del público. A las empresas les es difícil evaluar y encarar proyectos de inversiones con horizontes largos. La volatilidad e incertidumbre llevan a las firmas a priorizar proyectos rentísticos y flexibles en detrimento de aquellos que requieren mayor volumen de inversión e involucran recursos para la innovación y adquisición de nuevas tecnologías.

Algo similar ocurre con las decisiones del sector público. Las interrupciones del crecimiento típicamente involucran la caída de los recursos públicos, que derivan en recortes presupuestarios. Las víctimas suelen ser programas y proyectos de horizontes largos como obras de infraestructura pública y programas destinados a la promoción de la educación, la ciencia y técnica y el desarrollo productivo.

Hay consecuencias todavía más críticas. Cuando las interrupciones se dan en la forma de crisis económicas —como las de principios y fines de la década de 1980 o la de principios de los años 2000— se producen daños perdurables. El cierre y quiebra de empresas involucran una pérdida de capital financiero y social, que incluye conocimientos gerenciales, capacidades organizacionales y vínculos con el resto del entramado productivo que desaparecen junto con la firma. Los saberes y especificidades de los empleos que se destruyen con la desaparición de firmas son otra pérdida de capital social: cuando las crisis son severas y el desempleo se prolonga en el tiempo, los trabajadores pierden calificaciones y habilidades —y en muchos casos, autoestima y salud— lo cual dificulta su reinserción laboral, aun cuando la economía se recupera. La salida permanente del mercado de

trabajo o la reincorporación en empleos de peor calidad que las crisis provocan son de los principales causantes de la pobreza crónica.

Inversión, educación, innovación, desarrollo productivo, científico y tecnológico son todos factores clave para el desarrollo económico sostenido. No sorprende que las interrupciones del crecimiento de la economía argentina y la volatilidad que ellas generan hayan derivado en un muy mediocre ritmo de crecimiento durante décadas. El ingreso por habitante de Argentina ha crecido desde mediados de la década de 1970 solo 0,8% por año, lo cual la ubica dentro del 25% de países que menos crecieron en ese período.

2. EL BAJO CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES EN RELACIÓN A LAS IMPORTACIONES

¿Cuál ha sido la causa de las interrupciones del crecimiento en Argentina? Exceptuando la de 1978, todas ocurrieron por problemas de balanza de pagos. En castellano, por falta de dólares. En general, cuando la economía argentina se expande, las importaciones crecen más que las exportaciones, lo que provoca un déficit de cuenta corriente. El déficit se financia transitoriamente vendiendo reservas del Banco Central, imponiendo controles cambiarios o tomando deuda externa. Cuando el financiamiento o las reservas se agotan, el peso se deprecia, la inflación se acelera, cae el poder de compra de los salarios y se contraen el consumo, la producción y el empleo. En resumen, la falta de dólares deriva en recesión.

Un déficit de cuenta corriente significa que todos los actores de la economía —las familias, las empresas y el sector público— gastan en conjunto más de lo que se produce internamente. Es un exceso de gasto nacional. Una particularidad de Argentina es que el déficit de cuenta corriente ha estado siempre acompañado de déficit fiscal. Como el déficit fiscal es un exceso del gasto sobre el ingreso del sector público, una visión muy difundida en el debate público atribuye la responsabilidad de los problemas de cuenta corriente a la indisciplina fiscal. Una explicación más general, en cambio, identifica como factor determinante de ambos déficits al desequilibrio o conflicto estructural entre las demandas sociales de bienestar material y la capacidad productiva de la economía (Gerchunoff y Rapetti, 2017). Bajo esta interpretación, la indisciplina fiscal es un emergente de gobiernos de

cualquier signo político que —motivados por la demanda social y en busca de objetivos electorales de corto plazo— tienden a ampliar la oferta de servicios públicos y protección social por encima de los recursos fiscales.

El déficit fiscal no es la única expresión del conflicto, ni la más relevante. Un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos puede darse aún con disciplina fiscal. En muchos casos, el déficit de cuenta corriente es generado por las decisiones del sector privado. Esto típicamente ocurre cuando el tipo de cambio se usa para bajar o mantener baja la inflación y permitir que el poder de compra de los salarios crezca por encima de la productividad. El resultado es un atraso cambiario que conlleva dos efectos. Por un lado, eleva el poder de compra y estimula el gasto privado. Por el otro, reduce la rentabilidad y desincentiva la producción de bienes y servicios transables, aquellos que pueden exportarse o importarse. El resultado de ambos efectos es un empeoramiento de las cuentas externas de la economía. Los viajes al extranjero y el ahogo de las economías regionales son ejemplos típicos de estos episodios y hacen escasear los dólares con independencia de la evolución de las cuentas públicas.

El conflicto estructural entre demandas sociales y capacidad productiva provoca entonces ciclos de apreciación cambiaria y de devaluación que erosionan los estímulos a la inversión y expansión de la oferta de bienes y servicios transables. El crecimiento de las exportaciones resulta mediocre comparado al de las importaciones y, en consecuencia, la economía no puede crecer de forma sostenida porque se queda sin dólares.

Un breve repaso de la historia económica argentina da cuenta del bajo rendimiento exportador detrás de la trampa del crecimiento interrumpido. Entre mediados de la década de 1940 y principios de la de 1960, las exportaciones se mantuvieron esencialmente estancadas —en alrededor de mil millones de dólares por año— y eran casi en su totalidad de origen agropecuario. Entre principios de la década de 1960 y mediados de la de 1970 se dio el primero de los dos episodios de crecimiento sostenido, en el que las exportaciones crecieron en volumen a un ritmo de 5,6% anual y lograron diversificarse de manera significativa. Las exportaciones no-tradicionales pasaron de representar en torno del 5% del total exportado en 1963 al 25% en 1974.

La inestabilidad macroeconómica de la segunda mitad de los años setenta y la crisis financiera y de deuda de los años ochenta condujo a una “década perdida”, en la que el PIB se mantuvo estancado. Las exportaciones apenas se expandieron: desde finales de la década de 1970 hasta la crisis hiperinflacionaria de fines de la de 1980, crecieron a un ritmo del 0,9% anual (Gerchunoff & Llach, 2007).

Las reformas económicas de principios de los años noventa sumadas a la profundización del proceso de integración comercial iniciado en 1986 que derivó en la puesta en vigor del MERCOSUR dieron lugar a un potente despegue exportador. Entre 1992 y 1997, las ventas al exterior crecieron a un ritmo promedio de 17% por año en dólares corrientes. La apertura de la economía y las ganancias de productividad asociadas a las reformas estructurales posibilitaron esta sólida *performance*. Esos mismos factores, sin embargo, contribuyeron también a debilitar parte de la oferta transable. Muchas firmas y ramas productivas que no estaban en condiciones de competir en ese nuevo ambiente —en especial, con un tipo de cambio tan apreciado como el que había consagrado el Plan de Convertibilidad— redujeron su participación en el mercado doméstico a expensas de la competencia importada. Las principales víctimas fueron las manufacturas (Heymann & Kosacoff, 2000). Como consecuencia, las importaciones crecieron a un ritmo anual de 30% durante igual período, lo cual derivó en que el balance comercial pasara de ser superavitario a reflejar déficits crecientes. Esta experiencia pone de relieve la importancia de nuestro argumento: no basta con acelerar el crecimiento de las exportaciones, sino que se trata de hacerlo relativo al de las importaciones.

La crisis de la convertibilidad y la fuerte depreciación real del peso abrieron paso al segundo episodio de crecimiento sostenido. También en éste, las exportaciones tuvieron un rendimiento destacado. Una evaluación popular de los años 2000 atribuía un rol preponderante en el buen desempeño de la economía argentina y sus exportaciones a los altos precios internacionales de los *commodities* de exportación. Es, sin embargo, una caracterización imprecisa por varios motivos. Primero, si bien los precios de los productos agrícolas que exporta el país tuvieron un alza significativa, la suba se concentró en los trienios 2006-08 y 2011-13, mientras que lo mejor del rendimiento exportador y de la producción transable en Argentina ocurrió entre la segunda mitad de 2002 y la primera mitad de 2007. En ese quinquenio, el volumen exportado (excluyendo combustibles) creció en torno al 8% anual y alcanzó a muchos sectores más allá de las actividades primarias beneficiadas por los altos precios de los *commodities*. La evidencia muestra, por ejemplo, que el sector en el que se observó el mayor número (y proporción) de ramas productivas que experimentaron saltos exportadores fue la industria (Palazzo y Rapetti, 2017). También en este período se observó un aumento muy importante del número de firmas exportadoras que pasó de algo más de 11.300 firmas en 2001 a casi 15.100 firmas en 2006. El 95% de ese aumento se explica por firmas del sector industrial que encontraron en el tipo de cambio real competitivo una plataforma para empezar a exportar (Albornoz *et al.*, 2018). También,

contrario a la “hipótesis del viento de cola”, se experimentó entre 2002 y 2011 —en especial hasta 2008— un fuerte aumento en la diversificación de las exportaciones, tanto en lo que refiere a bienes como a destinos.

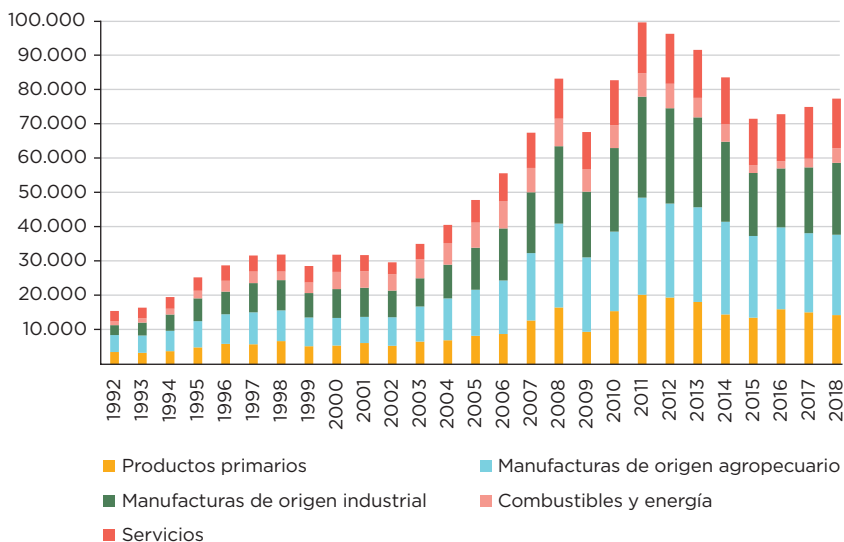
La muy destacada *performance* de los servicios merece un párrafo aparte. De mantenerse estancadas en torno a los U\$S 4.700 millones entre 1996 y 2001, alcanzaron en 2008 los U\$S 12.150 millones y rozaron los U\$S 15.500 millones en 2011. La participación de las exportaciones argentinas de servicios en las exportaciones mundiales pasó del 0,30% en 2001 al 0,36% en 2011, año en el que se registró el pico histórico de su participación en el comercio mundial de servicios. Las exportaciones de turismo jugaron un papel relevante en este proceso: crecieron fuertemente durante el primer quinquenio, pasando de un valor que osciló alrededor de los U\$S 1.850 millones entre 1996 y 2001 hasta los casi U\$S 4.000 millones en 2008. El rendimiento más sobresaliente fue, sin embargo, el de los servicios basados en conocimiento (SBC), que incluye actividades como la producción de software, los servicios profesionales (BPO), y los audiovisuales y de publicidad, entre otros. De desempeñar un rol marginal con exportaciones de poco más de U\$S 600 millones en 2001 se pasó a un valor de casi U\$S 6.900 millones en 2011. La economía argentina experimentó un verdadero cambio estructural con la irrupción de los SBC en este período (Carreras Mayer y Rapetti, 2018) que se observa no solo en su exponencial crecimiento sino también en el significativo cambio de la balanza comercial de los SBC que pasó de ser fuertemente deficitaria a ampliamente superavitaria.

Entre 2008 y 2011 se desaceleró la mejora de las exportaciones, y su rendimiento entre 2011 y 2015 se tornó negativo: cayeron de un pico histórico de casi U\$S 100 mil millones a un poco más de U\$S 70 mil millones **[Gráfico 1]**. Tres factores contribuyeron a esta caída próxima a los U\$S 30 mil millones. El principal factor fue de origen externo: la disminución de los precios de exportación —especialmente el de las *commodities* agrícolas durante 2013 y 2014— la cual explica algo menos de la mitad de la reducción total; unos U\$S 13 mil millones. Un segundo factor de origen externo fue la recesión de Brasil que impactó negativamente sobre las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI), especialmente en el bienio 2014-15. Si bien no es fácil estimar este impacto con precisión, una estimación posible indica un efecto contractivo del orden del 10%: unos U\$S 2.700 millones.

Por último, algo más de un 40% de la caída de las exportaciones —unos U\$S 12 mil millones— es atribuible a factores de origen doméstico. Tampoco es sencillo establecer con precisión la responsabilidad específica a cada una de las políticas que durante el período 2012-2015 le imprimieron un “sesgo anti-exportador” a la política económica. Es claro, sin embargo, que durante

este período, Argentina aplicó un conjunto de medidas que tendieron a desalentar las inversiones asociadas a expandir mercados y la producción exportable. Entre ellas, se destacan los límites cuantitativos a ciertas exportaciones como trigo, maíz y carne (en algunos casos implementadas antes de 2011), controles a la importación que dificultaron los procesos productivos que requieren importar para luego exportar, regulaciones que perjudicaron el desarrollo de la producción y la exportación de energía, la aplicación de controles cambiarios (“el cepo”) y los problemas de acceso al mercado de capitales, entre los más salientes. Todo ello ocurrió, además, en el marco de una política macroeconómica que —contrariamente al nivel competitivo que había mantenido durante el periodo de 2002-08— propició una constante caída (apreciación) del tipo de cambio real, que operó en detrimento de la rentabilidad de las actividades transables (Damill, Frenkel, & Rapetti, 2015).

GRÁFICO 1. Exportaciones de bienes y servicios, en millones de U\$S (1992-2018)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

3. LO QUE SE HIZO HASTA AHORA

Tras el cambio de mando en diciembre de 2015, el nuevo gobierno intentó inicialmente impulsar medidas orientadas a revertir la baja de las exportaciones y revitalizar la inserción comercial del país¹. Las acciones iniciadas pueden agruparse en torno a cuatro grandes ejes:

1. Medidas para revertir el sesgo anti-exportador de la administración anterior

Se levantó el “cepo cambiario”, se eliminaron licencias no automáticas de importación y las que quedaron se reemplazaron por un sistema menos discrecional y más laxo. Entre diciembre de 2015 y septiembre de 2018, se eliminaron los derechos de exportación a los cereales y oleaginosas (con excepción de la soja) y también a las exportaciones industriales. Se retiraron los controles cuantitativos de exportación (“cuotas”) que afectaban especialmente a la producción de trigo y carne bovina.

2. Iniciativas para revitalizar la inserción de Argentina en el mundo

Se le dio impulso a negociaciones pre-existentes que estaban estancadas. El caso más sobresaliente es el reciente “acuerdo en principio” entre la Unión Europea y el MERCOSUR para constituir un acuerdo de libre comercio entre los bloques. El acuerdo abarca un amplio conjunto de cuestiones más allá de las desgravaciones arancelarias y el aumento de cuotas de importación en el comercio de bienes. Se renegociaron también nuevos acuerdos de complementación económica con Colombia y Chile y se impulsó la aproximación a los países de la Alianza del Pacífico. Se trabajó en la re-apertura de mercados de diversos productos (carne y cítricos siendo los ejemplos más salientes) y se condujeron negociaciones bilaterales con mercados de envergadura relevante (EE.UU., China, Japón, Canadá, Corea del Sur e India). Se destaca en esta dimensión el retorno al Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos, lo que permitió la exportación de 229 productos por más de 200 millones de dólares sin pagar aranceles. Más allá de la dimensión comercial,

¹ En una contribución reciente, Carciofi (2019) hace un desarrollo exhaustivo de la agenda de trabajo del gobierno en torno a lo que denomina “inserción comercial inteligente” destacando algunos aspectos complementarios a los que se detallan en este documento.

el gobierno buscó una normalización con los organismos financieros internacionales (FMI y Banco Mundial, principalmente) y logró que Argentina fuera sede de la reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio en 2017 y de la Cumbre del G-20 en 2018.

3. Medidas transversales de facilitación y estímulo a las exportaciones

El gobierno llevó a cabo iniciativas que procuraron estimular y apoyar los flujos de exportaciones (nuevos y existentes) y otras que buscaban facilitar la operatoria de comercio exterior, en especial para pequeños exportadores. Entre las primeras se destacan las modificaciones al régimen de admisión temporaria de insumos para exportación, el relanzamiento del Banco de Comercio Exterior (BICE) y el aumento de sus capacidades operativas con la incorporación de los segmentos de servicios de *factoring*, *leasing* y gestión de fideicomisos y el impulso a la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI). Por su parte, entre las medidas de facilitación se destacan los avances en el desarrollo de la ventanilla única del comercio exterior (VUCE) y la creación del régimen “Exporta Simple”. El programa de inversión en infraestructura para mejorar la competitividad sistémica de la economía también puede considerarse como una medida transversal para facilitar y estimular las exportaciones. En esta dimensión, se destacan la renovación del sistema ferroviario a través de proyectos en los ferrocarriles Belgrano Cargas, San Martín (Cuyo) y Norpatagónico; la construcción de 1,900 kilómetros nuevos de autopistas; el comienzo de la construcción de un nuevo puerto en Ita Ibaté, Corrientes; y el Plan Federal de Conectividad para ampliar el alcance y calidad de los servicios de internet a empresas y familias.

4. Medidas de apoyo y/o estímulo a sectores específicos

Estas medidas se enfocaron principalmente en la agroindustria, los SBC y los hidrocarburos no-convencionales (Vaca Muerta). En relación a los estímulos a la agroindustria, se crearon los programas Abriendo Mercados y Sumar Valor, con los que se buscó mejorar la inserción de la producción agropecuaria, identificando mercados prospectivos y certificando la calidad de la producción (denominación de origen y producción orgánica, entre otras). Respecto a los SBC, se reconoció la importancia del sector con la creación del Observatorio de la Economía

del Conocimiento y se extendieron un conjunto de medidas tributarias originalmente orientadas a desarrollar el sector de software (Ley 25.922) al conjunto de los SBC con la Ley de Economía del Conocimiento.

En relación al desarrollo de hidrocarburos no convencionales, el gobierno nacional dirigió una cuantiosa masa de recursos a través de la extensión del Plan Gas y, sobre todo, a partir de la Resolución 46 del Ministerio de Energía, que buscó alentar inversiones en la producción de gas natural proveniente de reservorios no convencionales en la Cuenca Neuquina a través del pago de un precio mínimo por MMBTU por parte del Estado Nacional. También se creó la Mesa de Vaca Muerta que reúne a sindicatos, empresas, al gobierno nacional y gobiernos provinciales. En 2017 se alcanzó un acuerdo para impulsar la producción de Vaca Muerta del cual participaron 68 empresas, 27 cámaras, 5 sindicatos y 3 provincias. En este marco se consensuaron adendas a los convenios colectivos de trabajo de Neuquén, Chubut y Santa Cruz que permitieron viabilizar inversiones al sector.

A fines de 2018 desde el Ministerio de Producción y Trabajo se comenzó a impulsar la iniciativa “Argentina Exporta” que plantea un conjunto de metas de exportación hacia 2030 y busca priorizar políticas y acciones de gobierno para robustecer la competitividad estructural. Para ello, plantea cinco ejes de acción definidos en torno a: (i) mejorar el acceso a mercados externos, (ii) facilitar el comercio exterior modernizando procesos y creando regímenes simplificados, (iii) desarrollar nuevos instrumentos de financiamiento, (iv) apoyar la calidad y (v) acompañar a las empresas exportadoras con capacitación, asistencia técnica, promoción e inteligencia comercial. Esta iniciativa ha constituido además instancias de diálogo público-privadas para identificar dificultades y trabajar en el desarrollo conjunto de soluciones con el fin de promover la exportación.

No obstante la variedad de medidas para revertir la baja de las exportaciones y revitalizar la inserción comercial del país, otras medidas ejecutadas recientemente tuvieron efectos opuestos. Como respuesta a la crisis cambiaria de 2018, el gobierno avanzó más rápido en la consolidación fiscal y en la reducción de las necesidades de financiamiento con el mercado (Carciofi & Carreras Mayer, 2018). El viraje en la política fiscal reorientó los esfuerzos para equilibrar las cuentas públicas, pero a costa de impulsar medidas que desalientan las exportaciones. En esta línea, se destacan (i) el aumento de derechos de exportación y su aplicación a prácticamente toda la canasta exportadora (incluyendo servicios) que no distingue alícuotas en función de complejidad o valor agregado, (ii) la readecuación del esquema de

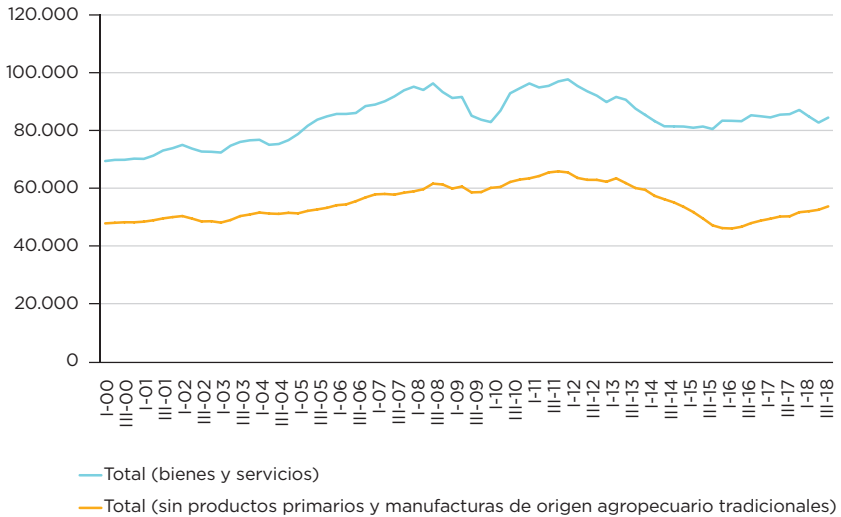
subsidios que reciben los consumidores en el marco del Plan Gas, (iii) la reducción en un 66% de los reintegros a la exportación, y (iv) el aumento de la tasa de estadística de 0,5% a 2,5% conjuntamente con la eliminación de un conjunto de importaciones exceptuadas.

Por otra parte, la estrategia de política macroeconómica —la combinación de la política fiscal, monetaria y financiera— generó desde el comienzo de la gestión de Cambiemos un entorno poco propicio para un “despegue” exportador. En términos generales, no ha habido una vinculación y coordinación explícita entre la estrategia de política macroeconómica y la agenda de desarrollo productivo y la promoción de exportaciones. Esto se observó tanto bajo el esquema de metas de inflación y gradualismo fiscal de 2016-18, como bajo el esquema de metas de base monetaria que se ensayó como respuesta a la crisis cambiaria de 2018.

En el primer caso, la combinación de metas de desinflación muy exigentes con un programa fiscal laxo recostado en el endeudamiento externo redundó en un tipo de cambio real apreciado y un significativo déficit de cuenta corriente, lo que exponía a la economía a un evento de reversión súbita en el flujo de capitales (Artana, 2018; Rapetti, 2017, 2018). En el segundo caso, la regla de política monetaria aplicada para reducir las elevadas tasas de inflación que siguieron a la devaluación del peso de septiembre de 2018 ha devenido en una excesiva volatilidad del tipo de cambio real. Asimismo, las sucesivas modificaciones al esquema han generado que este no sea una guía útil para señalar a los agentes del sector privado sobre el valor a mediano plazo del tipo de cambio real.

En este contexto de luces y sombras, las exportaciones de bienes y servicios aumentaron entre 2015 y 2018 en unos U\$S 5.750 millones. Esto implica un aumento de 8,2%, que se explica por una mejora de 4,9% de los volúmenes exportados y 3,2% por mayores precios. Este desempeño no luce demasiado positivo si se considera que el ritmo de expansión anual promedio fue de sólo 1,6% en volúmenes. Esta evaluación puede matizarse si se toma en cuenta, por un lado, que se logró revertir la fuerte tendencia contractiva del período 2011-2015 y, por el otro, que el crecimiento de las exportaciones es notoriamente más fuerte si se descuenta el impacto negativo (y transitorio) de la sequía de 2018. Excluyendo las exportaciones afectadas por la sequía —los productos primarios (PP) y las manufacturas de origen agropecuario (MOA) “tradicionales”, vinculadas a los complejos cerealero y oleaginoso— se aprecia un ritmo de crecimiento de los volúmenes exportados de 4% anual promedio **[Gráfico 2]**. Este ritmo es semejante al promedio de crecimiento histórico observado desde comienzos de la década del noventa.

GRÁFICO 2. Exportaciones de bienes y servicios totales en millones de U\$S a precios de 2011 (acumulado 4 trimestres, 2000-2018)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y BLS. Exportaciones de bienes deflactadas a partir de índices de precio de exportación. Exportaciones de servicios deflactadas a partir de variaciones en el salario horario de EEUU en servicios transables seleccionados.

Las acciones recientes de política pública vinculadas al desarrollo exportador han generado un cambio de tendencia. Las exportaciones se han estabilizado y comenzaron a crecer. ¿Es suficiente este ritmo de crecimiento para poner a la economía argentina en una trayectoria de crecimiento sostenido? Si no lo fuera, ¿qué dirección estratégica debería tomar la promoción de exportaciones? ¿En el marco de qué estrategia de desarrollo? ¿Qué sectores y cómo deberíamos promoverlos?

4. DEBATES Y CONSENSOS: ¿CÓMO CRECER SIN INTERRUPCIONES?

4.1. Crecer sin que falten dólares: la pregunta de los 25.000 millones

El crecimiento de la economía conlleva un aumento de la demanda de importaciones. Una estrategia de crecimiento económico que evite las interrupciones que históricamente han obstaculizado el desarrollo económico argentino debe abordar dos preguntas interconectadas: 1) ¿a qué ritmo crecerán las importaciones? y 2) ¿de dónde provendrán los dólares para financiarlas?

Pensar en un escenario de crecimiento económico para el próximo mandato presidencial 2020-2023 en el que el PIB se expanda a un ritmo promedio de 3% anual es un ejercicio que permite esbozar respuestas. Esta tasa de crecimiento es a todas luces moderada si se aspira a un proyecto de desarrollo más ambicioso. Implicaría, sin embargo, un importante progreso si se la compara con la tasa de 1,8% anual que se registró en promedio durante los últimos 45 años y también salir del estancamiento en el que vive la economía argentina desde hace ocho años. En el escenario planteado, las importaciones crecerían en torno al 9% por año². Si se considera, en línea con lo estipulado en las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2019), que las importaciones cerrarían en 2019 en torno a los U\$S77.500 millones, la proyección de este escenario implicaría unos U\$S 109.000 millones de importaciones para 2023.

Considerando el contexto de bajo financiamiento externo que transita la economía desde 2018 y que probablemente continúe durante el próximo mandato presidencial, un ejercicio de programación macroeconómica prudente debería exigir que el incremento de las importaciones se financie con exportaciones, de modo de mantener equilibrada la balanza comercial de bienes y servicios. Partiendo de un total de exportaciones de alrededor de US\$ 84.000 millones estimado para 2019, mantener el equilibrio de la balanza de pagos en 2023 exigiría un aumento de las exportaciones en torno a los U\$S 25.000 millones en los próximos cuatro años. Con este monto adicional de exportaciones, la economía podría crecer sin necesidad de financiamiento externo más que para solventar el pago neto de utilidades de la inversión extranjera y los intereses de la deuda externa. En otras palabras, este rendimiento de las exportaciones permitiría un déficit de cuenta corriente anual promedio cercano al 2% del PIB para el período 2020-2023.

² La historia argentina muestra que toda vez que el PIB aumentó, en promedio las importaciones triplicaron dicho crecimiento. Esto es, por cada punto porcentual que varía el PIB, las importaciones varían 3% en igual dirección. Esta elasticidad fue calculada utilizando datos trimestrales de importaciones y PIB de los últimos 25 años.

¿De dónde podrían salir los U\$S 25.000 millones de exportaciones adicionales para que la economía argentina pueda crecer al 3% anual durante el próximo mandato presidencial sin que falten dólares? Para empezar a pensar una respuesta a la pregunta de los 25.000 millones es útil considerar la composición actual de la canasta exportadora argentina. Las exportaciones argentinas se distribuyen en cinco grandes grupos **[Tabla 1]**: agroindustria, industria manufacturera, servicios, energía y minería y economías regionales. En conjunto, estos sectores dan cuenta del 90% del total exportado en 2018. Dentro de esta estructura, destaca el peso de las actividades basadas en la explotación de recursos naturales. En efecto, al sumar a las exportaciones de la agroindustria, aquellas asociadas a energía y minería y economías regionales se aprecia que las exportaciones basadas en recursos naturales dan cuenta de casi el 60% del valor exportado.

En términos de mercados, las exportaciones argentinas³ se destinan principalmente a MERCOSUR (44%), Unión Europea (15%), NAFTA (10%) y el Sudeste de Asia (16%, siendo China el principal mercado). El patrón de comercio es bien diferenciado en términos geográficos cuando se observan los dos sectores principales. Mientras que el sector agroindustrial concentra sus ventas externas a la Unión Europea y el Sudeste de Asia, la industria manufacturera vende principalmente al MERCOSUR, aunque algunos complejos como siderurgia y aluminio tienen presencia en el mercado del NAFTA. Por su parte, el complejo de energía y minería presenta una composición de destinos más diversa, cubriendo de forma bastante pareja los principales mercados. Las exportaciones de servicios son más diversificadas en términos de destinos.

Si los complejos exportadores argentinos lograran —contrariamente a lo que ocurrió en los últimos años— mantener las porciones que actualmente capturan del mercado mundial (su *market share*), el sólo crecimiento del comercio internacional permitiría que las exportaciones aumenten aproximadamente unos U\$S 9.500 millones para 2023⁴. Es un monto claramente inferior a los U\$S25.000 millones que se estiman necesarios para crecer de modo estable. Para alcanzar esa cifra es indispensable ganar porciones de mercado y/o sumar nuevas exportaciones de bienes y servicios. ¿De dónde provendrán? La pregunta invita a distintas respuestas.

3 En este caso se hace referencia a las exportaciones de bienes, puesto que para las exportaciones de servicios no se cuenta con información sistematizada sobre el destino de las ventas externas.

4 Este cálculo presupone que el comercio mundial continúa crece al 3,4% anual, que es el ritmo al que lo viene haciendo desde la salida de la crisis de 2008.

TABLA 1. Sectores y complejos que componen la oferta exportable de Argentina (2018)

Sector / Complejo	USD MM 2019	% del total
Agroindustria	29.192	38,5%
Oleaginoso	16.680	22,0%
Cerealero	8.145	10,8%
Pecuarios	4.263	5,6%
Lácteos	3.067	4,0%
Carne y cueros bovinos	872	1,2%
Sector avícola	324	0,4%
Equinos	104	0,1%
Industria manufacturera	17.187	22,7%
Automotriz	7.955	10,5%
Química, plásticos y farma	5.194	6,9%
Siderurgia y aluminio	2.003	2,6%
Maquinaria y aparatos	1.450	1,9%
Textil	585	0,8%
Servicios	14.129	18,7%
SBC	6.013	7,9%
Turismo	5.558	7,3%
Transporte	1.798	2,4%
Otros	760	1,0%
Energía y minería	7.544	10,0%
Minería	3.362	4,4%
Petróleo y derivados	3.175	4,2%
Gas	550	0,7%
Energía eléctrica y otros	457	0,6%
Regionales	6.979	9,2%
Pesca	2.148	2,8%
Frutícola	1.520	2,0%
Vitivinicola	1.062	1,4%
Hortícola	791	1,0%
Forestal	667	0,9%
Otros regionales	791	1,0%
Otras	714	0,9%
Total de exportaciones	75.745	100%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

4.2. Tres modelos de desarrollo: ¿tres respuestas a “la pregunta de los 25.000 millones”?

“La pregunta de los 25.000 millones” se enmarca en un debate público más amplio sobre cuál es la estrategia de desarrollo económico más adecuada para Argentina. Es posible identificar tres grandes tradiciones de pensamiento que presentan visiones estratégicas distintas respecto a cómo lidiar con el conflicto estructural entre demandas sociales y posibilidades económicas que deriva en la recurrente falta de dólares y en la dinámica de crecimiento interrumpido. Presumiblemente, la respuesta a la pregunta de los 25.000 millones varíe según cada visión.

La visión “mercado-internista”

Una de estas visiones, a la que podría denominarse “mercado-internista”, prioriza la atención de las demandas sociales y ve en la demanda doméstica —mayormente a través del consumo público y privado— el motor del desarrollo económico. Una debilidad de esta estrategia es que la expansión de la demanda doméstica típicamente deriva en apreciación cambiaria y desincentiva la expansión de la oferta doméstica de bienes y servicios transables. Quienes ponderan este tipo de estrategia consideran que la tendencia a la escasez de dólares que deriva del estímulo al gasto interno debe subsanarse con una sofisticada ingeniería de intervenciones que permita mejorar la rentabilidad de los sectores transables sin perjudicar el poder de compra de los salarios. Se apela para ello, a políticas de estímulo sectorial —subsídios, créditos blandos, reintegros y otros— y, en simultáneo, a una política comercial proteccionista —aranceles, tarifas y cuotas— que limite la competencia importada y compense el atraso cambiario significativo que suelen darse con estas estrategias.

Todos los casos exitosos de desarrollo económico han empleado algún tipo de política productiva y comercial para estimular la expansión de los sectores estratégicos (Cherif & Hasanov, 2019). Lo que la experiencia internacional muestra también es que para que este tipo de intervenciones sean exitosas deben complementarse con una estrategia macroeconómica sana que incluya, entre otros elementos, niveles competitivos o de equilibrio del tipo de cambio (Krueger, 1980; Williamson, 2003). Las versiones extremas de la visión mercado-internista que tienden a menospreciar este elemento y que, en aras de estimular el ingreso de los sectores populares, conducen a una sobrevaluación del valor de la moneda doméstica, caen en problemas

de balanza de pagos. No existe política de desarrollo productivo que compense un atraso cambiario pronunciado⁵.

El desarrollo en base a recursos naturales

La segunda visión estratégica —a la que podría llamarse de “desarrollo en base a recursos naturales”— entiende que un país como Argentina debe crecer aprovechando su riqueza natural. La idea central es que Argentina cuenta con una gran riqueza natural sobre la cual se ha montado un sector productivo que ha acumulado a lo largo de décadas un importante capital organizacional, recursos humanos y conocimiento. También se destaca en esta visión el contexto internacional en el que una cantidad de economías emergentes —China e India a la cabeza— están ávidas de demandar estos productos. El sector de los recursos naturales no solo es visto como el principal proveedor de divisas, sino como el que está en mejores condiciones de generar innovaciones e incrementar en forma sostenida la productividad.

La principal debilidad de esta visión es que, contrario a lo que comúnmente se piensa, Argentina no es un país tan rico en recursos naturales. Si se consideran las exportaciones argentinas de agro, energía y minerales por habitante, éstas representan apenas el 12% de las australianas y el 18% de las canadienses. Incluso en relación a países vecinos, la comparación no da pie a demasiado optimismo: las exportaciones basadas en recursos naturales per cápita son el doble en Uruguay y casi cuatro veces más en Chile⁶.

¿Cuán factible sería obtener a partir de exportaciones basadas en recursos naturales los U\$S 25.000 millones que se necesitarán para crecer de forma sostenida los próximos cuatro años? Para dar respuesta a esta pregunta

5 Las dificultades no terminan allí. Las estrategias que depositan el grueso de la acción pública en sofisticados entramados de intervenciones para administrar las rentabilidades sectoriales requieren de un estado muy apto, con una burocracia motivada, eficiente y honesta. La capacidad para identificar actividades y sectores prometedores y diseñar mecanismos para estimularlos es muy compleja y demandante.

6 Es importante señalar que las menores exportaciones per cápita argentinas de recursos naturales no es un resultado independiente de las políticas que se han implementado. Es posible argumentar que si no se hubieran aplicado las múltiples políticas con sesgo anti-exportador en varias instancias de nuestra historia, la oferta exportable de recursos naturales sería hoy mayor. Aun concediendo esta válida observación, parece difícil argumentar que Argentina pudiera considerarse rica en recursos naturales comparada a los países de referencia. Asumiendo, tal vez como caso extremo, que Argentina duplicara sus exportaciones agropecuarias y tuviera el mismo volumen de exportaciones mineras que Chile, las exportaciones per cápita de recursos naturales serían el 70% de las chilenas, el 45% de las canadienses, el 30% de las australianas y el 15% de las noruegas. Agradecemos a Martín Piñeiro por forzarnos a ser más precisos sobre esta consideración.

realizamos un análisis siguiendo la metodología del Espacio de Productos desarrollada por Hausmann & Klinger (2006). Esta metodología emplea la base de datos de COMTRADE —con información de exportaciones a nivel de 6 dígitos del sistema armonizado para 174 países— y calcula la probabilidad de que un país exporte el producto X dado que exporta el producto Y. Las probabilidades condicionales se representan en términos de distancia en un espacio de productos exportables. Que un producto se encuentre próximo en el espacio a otro significa que si un país exporta el primero es muy probable —dada la información estadística de las canastas de exportaciones de los países de la base de datos— que también exporte el segundo.

Para evaluar la capacidad de generar exportaciones adicionales por U\$S 25.000 millones, se estimó el Espacio de Productos para Argentina y se identificaron tres grupos de exportaciones que puede crecer en los próximos 4 años. El primer grupo es el de aquellas en que Argentina presentaba ventajas comparativas reveladas⁷ en 2017 pero que perdieron participación en el mercado mundial entre 2011 y 2017. Para ese grupo se eligió como una meta razonable para 2023 un crecimiento tal que le permita recuperar la participación de mercado perdida.

En segundo lugar, se identificaron a aquellos productos de exportación en los que Argentina tuvo ventaja comparativa revelada en algún momento desde 2011 pero que en 2017 ya había dejado de tener. En otras palabras, se identificaron las ventajas comparativas reveladas “perdidas” desde 2011. Para este conjunto de exportaciones también se asignó como meta deseable la recuperación de la participación perdida de mercado global.

Finalmente, se identificó un tercer grupo de productos en los que Argentina no tiene ventaja comparativa revelada pero que se encuentran en partes densas del Espacio de Productos; es decir, que se encuentran próximos en el espacio a productos de exportación en los que Argentina sí tiene ventaja comparativa revelada. Además, se restringió este conjunto de productos a aquellos que Argentina ya exporta un mínimo porcentaje de las exportaciones globales del producto.

Dentro de estos tres grupos, las exportaciones adicionales de recursos naturales que se obtendrían para 2023 ascenderían a unos U\$S 8.200 millones. Este flujo de exportaciones adicionales provendría de productos primarios como los porotos de soja (U\$S 2.800 millones), maíz (U\$S 750 millones) y cítricos (U\$S 150 millones). Es claro que los U\$S 8.200 millones

⁷ Se realizó el ejercicio para este año porque era el último disponible en las bases de COMTRADE con exportaciones a 6 dígitos del Sistema Armonizado (HS por sus siglas en inglés).

de exportaciones adicionales de recursos naturales que surgen de este ejercicio del Espacio Producto sumados a los U\$S 9.500 millones que podrían crecer las exportaciones argentinas gracias al mayor volumen de comercio mundial (en total U\$S 17.500 millones) serían insuficientes para alcanzar la meta de U\$S 25.000 millones.

Por la propia naturaleza del ejercicio, la estimación no captura restricciones tanto del tipo de oferta (no contar con los recursos financieros, naturales, humanos y logísticos) como de mercado (restricciones a nuestras exportaciones, aumento de la competitividad de nuestros competidores, ausencia de acuerdos comerciales, etc.). Tampoco captura desarrollos potenciales de las exportaciones vinculados a recursos naturales que no han sido explotados y, en consecuencia, registrados en las estadísticas con las que se realizó el análisis del Espacio de Productos.

El caso más sustantivo en este aspecto es el de las exportaciones potenciales de energía vinculadas al complejo de Vaca Muerta. Como en todo análisis prospectivo, la incertidumbre respecto a ellas no es menor. El Ministerio de Producción y Trabajo estima en el marco de “Argentina Exporta” que para 2030 podrían incrementarse las exportaciones vinculadas al sector energético en U\$S 12.500 millones, aproximadamente. Ese monto implica la mitad de los U\$S 25.000 millones necesarios crecer en forma sostenida hasta 2023. Sería, sin duda, una contribución significativa a la oferta exportable. Esta proyección presupone, sin embargo, elevadas inversiones asociadas a la perforación y extracción de hidrocarburos de por lo menos U\$S 10.000 millones anuales, a lo que se le deberán sumar inversiones en distribución y transporte del gas natural. Muchos especialistas advierten que con el elevado costo de capital que enfrenta actualmente Argentina y los cambios recurrentes en los marcos regulatorios, ese flujo de inversión es una meta muy ambiciosa y de no sencilla concreción.

Otro caso que es frecuente en la discusión pública se refiere al aumento potencial de la productividad agrícola en caso de instrumentarse sistemas de riego para la producción agrícola y frutícola, como busca impulsar el Plan Nacional de Riego 2018-2030. Estudios que analizan el impacto de un sistema de esta naturaleza estiman que, de aplicarse sistemas de riego, el área cultivada podría incrementarse en 6 millones de hectáreas y, en los campos que ya se encuentran en producción, los rindes se incrementarían entre 30% y 40%. FAO (2015) estima el incremento del valor bruto de producción anual en el orden de los U\$S 21.000 millones, lo cual representa, sin duda, una avenida para aumentar la oferta exportable. Sin embargo, la incorporación de sistemas de riego para estas hectáreas adicionales requeriría fuertes inversiones, por unos U\$S 30.000 millones según el

mismo estudio, y sus resultados recién se materializarían de forma completa en 2030, es decir, en horizontes más distantes que los que estamos analizando aquí.

Existe también un enorme potencial en términos de exportaciones del complejo minero. En Chile, del otro lado de la cordillera de los Andes, las exportaciones mineras alcanzan a los U\$S 38 mil millones mientras que en Argentina apenas sobrepasan los U\$S 3.000 millones. Impulsarlas requeriría no sólo cuantiosas inversiones, sino también acelerar los estudios de proyectos en estadios de desarrollo preliminar y resolver cuestiones jurídicas y regulatorias complejas. Por otra parte, el aporte de nuevos recursos como el litio no prometen, de acuerdo a estimaciones de la Subsecretaría de Desarrollo Minero, exportaciones por mucho más que U\$S 1.300 millones en el mediano plazo, dependiendo de la evolución de los precios, dada las inversiones en curso y los precios internacionales del producto.

El modelo de desarrollo diversificado

El tercer modelo —que puede llamarse de “desarrollo diversificado”— se sostiene en tres consideraciones. La primera está en línea con el hecho de que la riqueza en recursos naturales es insuficiente para el tamaño de la población argentina y, en paralelo, que su estructura productiva es relativamente diversificada comparada con otros países de ingreso similar de la región.

La segunda consideración del modelo de desarrollo diversificado destaca que para expandir el empleo sin que escaseen los dólares se requiere del desarrollo de sectores transables más demandantes de trabajo que los sectores primarios. Es por eso que la industria manufacturera desempeña un papel clave dentro de este modelo, pero no se circunscribe a ella única, ni principalmente, sino que también a otras actividades transables empleadoras de mano de obra, como las manufacturas que agregan valor a los recursos naturales (por ejemplo, la bioeconomía) y los servicios exportables, como los SBC y el turismo.

Es importante destacar un matiz respecto al rol que desempeña la industria en este modelo respecto al “mercado-internista”. En este último, se concibe al mercado doméstico como el destino principal de la producción industrial. En cambio, en el modelo de desarrollo diversificado, se considera al mercado interno como una plataforma que puede facilitar el desarrollo exportador. Un mercado interno relevante por su tamaño como el argentino es un activo porque permite a muchas ramas industriales producir a una escala y nivel de productividad que puede facilitar la exportación. No se exporta lo que no se produce y para producir se requiere un mercado

interno. La rivalidad entre el mercado interno y los mercados de exportación es una falsa dicotomía: ambos mercados son complementos virtuosos del desarrollo económico⁸.

La tercera consideración se refiere a que la diversificación de las exportaciones contribuye a reducir la volatilidad del ciclo económico. Una mayor diversificación de productos y de destinos hace al ciclo económico más resiliente a shocks externos a los que está tan expuesta la economía argentina y la región. Una menor volatilidad facilita la proyección de horizontes más amplios y, en consecuencia, la inversión y el crecimiento económico.

La “pregunta de los 25.000 millones” es más sencilla de responder para esta visión. Dado que no existe “una bala de plata” vinculada a las exportaciones basadas en recursos naturales, el flujo adicional de exportaciones que se van a necesitar entre 2020 y 2023 provendrían de una diversidad de ramas productivas. A los U\$S 8.200 millones de exportaciones adicionales de recursos naturales, el análisis del Espacio de Productos para Argentina estima otros U\$S 8.900 millones de exportaciones de bienes industriales para 2023. Unos U\$S 4.500 millones corresponderían a manufacturas de origen agropecuario, como aceites de soja y girasol (U\$S 500 millones), vinos (cerca de U\$S 200 millones) y miel (U\$S 100 millones). Otros U\$S 4.400 millones surgirían de exportaciones industriales como los polímeros de etileno (U\$S 150 millones) y los insecticidas y herbicidas (U\$S 250 millones).

A los U\$S 8.900 millones de exportaciones manufactureras, deberían agregarse las exportaciones adicionales que aportarían los servicios. Bajo un escenario conservador en el que se supone que éstas simplemente crecen al ritmo de las exportaciones mundiales, se podrían obtener unos U\$S 1.000 millones adicionales para 2023. En un escenario más optimista, en el cual Argentina recuperara parte de su participación de mercado en estas exportaciones, en línea con las proyecciones de “Argentina Exporta”, podría obtener hasta U\$S 4.200 millones de dólares por exportaciones de servicios adicionales para 2023. El grueso de esas divisas se originaría por los SBC (U\$S 2.000 millones) y por turismo (U\$S 1.300 millones)⁹.

8 Los autores agradecen a Bernardo Kosacoff por sugerir enfatizar el vínculo complementario que existe entre el mercado interno y los mercados de exportación.

9 En relación a la capacidad de aumento de la oferta exportable de los SBC es importante notar un potencial limitante: la demanda de programadores de software por parte de las firmas del sector viene creciendo a un ritmo superior al que se gradúan de nuestras las universidades argentinas. Por otra parte, para que las exportaciones de SBC crezcan a en esta cuantía será necesario impulsar una mayor penetración de los mercados de Asia, que es donde más viene creciendo la demanda y donde menos mercado tienen las exportaciones argentinas. Los autores agradecen a Luis Galeazzi por estas observaciones.

“La pregunta de los 25.000 millones” es incómoda: indaga sobre cómo va a hacer Argentina para crecer moderadamente durante el próximo mandato presidencial con un volumen de financiamiento externo modesto. El análisis anterior sugiere que es necesario apostar a un desarrollo productivo y exportador diversificado. No existe una bala de plata: el país depende de una estrategia de sumar exportaciones “de a puchos”. Es una necesidad, pero también es potencialmente una fortaleza porque un crecimiento diversificado de las exportaciones debería contribuir a un crecimiento más alto y resiliente de la economía. Queda claro también que, pensando en horizontes más largos, el aporte de los sectores vinculados a los recursos naturales es sustancial, con lo cual una estrategia ambiciosa debe nutrirlos y potenciarlos.

5. PROPUESTAS

“La pregunta de los 25.000 millones” se focaliza en una demanda más bien urgente. Sin embargo, sacar a la Argentina de la trampa de crecimiento interrumpido exige pensar en el crecimiento sostenido de las exportaciones más allá del próximo período presidencial.

La estrategia oficial en curso, “Argentina Exporta”, aborda el desarrollo exportador mayormente a través de dos conjuntos de políticas: los acuerdos comerciales y de acceso a mercados y las políticas sectoriales de promoción y facilitación del comercio. Pese a la juventud de la iniciativa y la escasez de recursos disponibles por la restricción fiscal, “Argentina Exporta” ha tenido el mérito de dar visibilidad a la importancia del desarrollo exportador, proveer una visión articulada de los objetivos que persigue y desplegar algunos instrumentos de promoción y facilitación. Ha sido un paso muy valioso y sería importante que se le diera continuidad en la próxima administración.

Una estrategia integral de desarrollo exportador debería, sin embargo, ser más ambiciosa. Debería trascender la concepción exclusivamente micro y mesoeconómica, basada en políticas de estímulo a sectores y de facilitación del comercio. La visión debería ser integral, en el sentido de coordinar y articular los aspectos micro y mesoeconómicos en un entorno de política macroeconómica propicio para el objetivo general de incrementar las exportaciones. Los lineamientos de la estrategia propuesta en esta sección se basan en esta visión.

Un aspecto central de la propuesta es jerarquizar institucionalmente el rol del desarrollo exportador. La motivación sería contribuir a la construcción de una visión de mediano y largo plazo de la estrategia de crecimiento del país —una estrategia país—, la coordinación de las acciones y políticas dirigidas a estimular la performance exportadora y el involucramiento activo de empresas y trabajadores en la estrategia de desarrollo exportador de sectores estratégicos. Una forma institucional posible es la de una Agencia Nacional de Desarrollo Exportador (ANDE).

Otro elemento distintivo de esta propuesta es que, para que las políticas de promoción de exportaciones y desarrollo productivo puedan cumplir su cometido, la política macroeconómica debe procurar un entorno propicio e incluir objetivos que sean funcionales a la estrategia de desarrollo exportador. Más allá de sus objetivos convencionales de estabilidad de precios y solvencia fiscal, su contribución podría extenderse a preservar la estabilidad de las cuentas externas y administrar el gasto público en forma contra-cíclica.

5.1. Agencia Nacional de Desarrollo Exportador (ANDE)

La propuesta de crear una Agencia Nacional de Desarrollo Exportador (ANDE) o una organización similar tiene tres fundamentos. El primero es de orden simbólico: se busca jerarquizar institucionalmente el rol estratégico que tiene el desarrollo exportador dentro del proyecto de desarrollo económico del país. Implica visibilizar que el débil crecimiento de la oferta transable ha sido una de las principales restricciones al crecimiento sostenido de Argentina y un compromiso institucional con la necesidad de expandir la oferta exportadora. Es una institución destinada a pensar y promover una estrategia país de largo plazo.

El segundo fundamento es de orden operativo. En una estrategia de desarrollo exportador efectiva, las acciones y políticas vinculadas a la promoción de exportaciones que están repartidas entre diversas carteras deberían estar coordinadas, de modo de asegurar la debida secuencia y velocidad de implementación. Deberían también evitarse las superposiciones y eventuales divergencias de criterios en la definición y aplicación de las políticas comerciales y productivas, así como la fragmentación de esfuerzos asociada a repetir tareas y funciones en la estructura del sector público.

El tercer fundamento es el más idiosincrático. Se vincula al conflicto estructural argentino entre demandas sociales y posibilidades económicas que deriva en la trampa del crecimiento interrumpido. Detrás de este conflicto subyace en esencia un problema de acción colectiva: la expansión

sostenida de la oferta exportable permitiría evitar las interrupciones del crecimiento y así un aumento sostenido del salario real y de las ganancias empresarias. Para que ello ocurra es necesario compatibilizar demandas e incentivos que implican cesiones transitorias de derechos y/o aspiraciones sectoriales. Una institución que busque resolver este problema de acción colectiva debería tener una composición multisectorial —representantes de las principales fuerzas políticas, sindicatos y cámaras empresarias— que facilite el diálogo y la construcción de confianza y contribuya conformar los objetivos de la estrategia de desarrollo exportador.

Por su naturaleza estratégica y su composición multisectorial, ANDE representaría la institucionalización del desarrollo exportador como política de Estado. La misión, visión y organización de una institución como la que proponemos escapa al alcance de este documento, pero algunos lineamientos generales serían los siguientes.

La organización debería estar compuesta de dos niveles de representación multisectorial. Uno de ellos, más “superestructural”, debería contar con representantes de alto rango de las principales fuerzas políticas, sindicatos, cámaras empresarias y, tal vez, la academia o sociedad civil. La Mesa Exportadora del programa “Argentina Exporta”, que está presidida por el Presidente de la Nación e integrada por el Ministro de Producción y Trabajo, representantes de otros ministerios y otras reparticiones de las cámaras empresarias puede usarse como primer paso de lo que sería un cuerpo todavía más amplio —dado que incorporaría representantes de fuerzas políticas que no son del gobierno y de los sindicatos de trabajadores— y estable.

En este nivel, se concretaría el compromiso político con la estrategia de desarrollo exportador. El compromiso debería plasmarse en un Plan Estratégico de Desarrollo Exportador de mediano plazo que establezca metas de exportaciones para diferentes horizontes como, por ejemplo, la de generar U\$S 25.000 millones adicionales para 2023. Una unidad de profesionales calificados debería encargarse de delinear los aspectos técnicos del plan. Para alcanzar las metas de exportación a nivel agregado, el plan estratégico debería identificar sectores productivos clave y establecer para ellos metas de exportación sectoriales.

Las acciones concretas para alcanzar dichas metas surgirían, a su vez, de mesas sectoriales que conformarían un segundo nivel de representación multisectorial. Estas estarían integradas por cámaras y gremios de los sectores involucrados, especialistas y representantes de alto rango de los ministerios que tengan injerencia el desarrollo productivo y exportador de los sectores. Las metas sectoriales del Ministerio de Producción y Trabajo son un punto de partida apropiado para facilitar el diálogo, la construcción

de confianza y el intercambio de información entre los *stakeholders* de los distintos sectores. En las mesas se validarían las metas sectoriales de exportación y se acordarían políticas, acciones y compromisos para alcanzar las metas establecidas por sectores.

Una institución como ANDE no implicaría un esfuerzo fiscal significativo sino más bien uno de reorganización. Además de la Mesa Exportadora y las mesas sectoriales, la existente Agencia Argentina de Inversión y Comercio Internacional (AAICI) cuenta con capacidades vinculadas a los lineamientos que se describen aquí para ANDE: está integrada por representantes de todos los sectores productivos en un Comité Ejecutivo, tiene representación del Ministerio de Producción y la Cancillería, tiene lazos con organismos semejantes de otros países y tiene contacto directo con más del 40% de los exportadores argentinos a los que les ofrece consultorías en la empresa y apoyo comercial a través de la red de embajadas en el exterior. Por otra parte, la Secretaría de Transformación Productiva tiene un equipo de economistas calificados que puede servir de soporte técnico.

Es importante enfatizar que estos son sólo lineamientos generales de un modelo de institución que es imprescindible para el desarrollo económico de Argentina. La historia argentina está plagada de intentos institucionales fallidos y, para ser exitosa, la construcción de una institución como ANDE debería recorrer un camino tal vez lento pero seguro. Sería contraproducente construir un organigrama e invertir en infraestructura, cargos y sueldos, si la visión, el para qué, el cómo y el proceso de selección de los integrantes de esta nueva institución no están acordados previamente.

El proceso de construcción de ANDE podría comenzar con una mesa de diálogo convocada por el próximo Presidente de la Nación con figuras de mucha representatividad política y sectorial para acordar sobre la necesidad de una estrategia exportadora diversificada de mediano y largo plazo que incluya a todos los sectores: recursos naturales, industria, SBC, y turismo. Logrado el acuerdo, se podría avanzar en el estudio de la experiencia de países que construyeron instituciones semejantes para aprender sobre cómo trabajan el sector público, el privado y los sindicatos, cuánto tiempo demandó la construcción de sus instituciones, qué sacrificios hicieron y qué beneficios lograron. Alcanzado un consenso mayoritario y con el aprendizaje de la experiencia internacional, se podría enviar el proyecto de ley al Congreso para crear ANDE¹⁰.

10 Los autores agradecen a Maria Eugenia Estenssoro por ofrecer sus ideas respecto al proceso y la secuencia posible para la construcción de una institución como ANDE.

5.2. Un Banco Central con foco en la estabilidad de las cuentas externas

La política macroeconómica persigue una serie de objetivos generalmente aceptados como mantener la inflación baja y estable, procurar el pleno empleo y asegurar la solvencia de las cuentas fiscales. En América Latina, el objetivo de inflación baja y estable, junto con la regulación bancaria, tiende a consumir la actividad de los bancos centrales. En su mayoría, las instituciones monetarias de la región han adoptado regímenes de metas de inflación para conducir la política monetaria. En ellos, generalmente se emplea la tasa de interés como instrumento principal para mantener la inflación dentro de una meta objetivo. Las “buenas prácticas” internacionales sugieren que estos esquemas deberían ser acompañados por regímenes cambiarios flexibles, en los que el tipo de cambio fluctúa libremente en función de las decisiones privadas de oferta y demanda. La práctica usual en la región, sin embargo, muestra que los bancos centrales tienden a intervenir en los mercados cambiarios. Una razón es que el grado de traspaso a precios de las variaciones en el tipo de cambio (*pass-through*) es relativamente elevado en la región (Faruquee, 2016). Otra razón se da en economías financieramente dolarizadas, como Perú o Uruguay, en las que los movimientos cambiarios pueden comprometer el cumplimiento de los contratos en moneda extranjera.

Como la depreciación de la moneda conspira contra los objetivos de estabilidad de precios y financiera, los bancos centrales de la región tienen incentivos para evitar la suba del tipo de cambio. La evidencia disponible avala esta presunción y muestra que los bancos centrales de la región tienden a ser más tolerantes con las presiones a la baja del tipo de cambio—porque ayudan a conseguir los objetivos de inflación baja y estabilidad financiera— que con las presiones a la suba. En otras palabras, la política monetaria de los bancos centrales de la región con objetivos y metas de inflación tiene un sesgo hacia la apreciación real de las monedas (Libman, 2018).

Un tipo de cambio real bajo (o apreciado) en forma sostenida afecta negativamente la rentabilidad transable y, por ello, conspira contra el desarrollo exportador. Todo esfuerzo en materia política de promoción sectorial o estrategias más ambiciosas como una institución del estilo de la ANDE se muestra estéril frente a una apreciación real sostenida. De nuevo: no hay política de desarrollo productivo que compense un atraso cambiario. En consecuencia, una estrategia integral de desarrollo exportador debe incluir una política monetaria que tenga al nivel del tipo de cambio real entre sus objetivos. Al igual que la creación de una agencia jerarquizada como ANDE,

la incorporación del objetivo de tipo de cambio real contribuye a señalar e influir en las expectativas de mediano plazo respecto al rol estratégico que tiene el desarrollo exportador en el modelo económico del país.

El objetivo de tipo de cambio no debe circunscribirse al nivel sino también a su volatilidad. Una baja volatilidad cambiaria no solo contribuye a minimizar los potenciales impactos disruptivos en los contratos dolarizados o en la dinámica inflacionaria. Ayuda también a estabilizar las expectativas de tipo de cambio de mediano plazo y, en consecuencia, a reducir la incertidumbre asociada a las inversiones en las actividades transables que se buscan promover.

En una estrategia integral de desarrollo exportador, el mandato del Banco Central de la República Argentina debería incluir los habituales objetivos de inflación baja y estabilidad financiera e incorporar el menos convencional de estabilidad de las cuentas externas. El nivel y volatilidad del tipo de cambio real constituirían un objetivo intermedio para garantizar el de estabilidad de las cuentas externas. Este objetivo requiere que el crecimiento de las exportaciones sea acorde al ritmo de crecimiento de la economía y su demanda de importaciones. Para ello, es necesario asegurar un nivel de tipo de cambio que garantice transversalmente un piso de rentabilidad a las actividades transables sobre el cual se monten las políticas de promoción sectoriales coordinadas por la ANDE. La acción transversal del tipo de cambio combinada con las intervenciones sectoriales específicas debería generar incentivos suficientes para promover la inversión y expansión sostenida de las firmas transables y exportadoras. En otras palabras, las políticas monetaria y cambiaria son los cimientos sobre el que se monta el edificio de la política productiva. Si bien los detalles de estas políticas escapan al alcance del documento, una forma de hacer operacional este objetivo intermedio es procurar la estabilidad de mediano plazo del tipo de cambio real en torno a su valor de equilibrio¹¹.

Esta propuesta se asemeja en lo sustancial a las experiencias de Colombia y, en especial, de Chile de entre fines de la década de 1980 y fines de la de 1990. En 1988, Chile reformó la carta orgánica de su banco central y estableció, además de los mandatos de inflación baja y estabilidad financiera, el de

¹¹ Al igual que la tasa de interés real, el tipo de cambio real es un precio relativo y, como tal, no puede ser determinado directamente por el Banco Central. Es por este motivo que el objetivo propuesto puede resultar controvertido. Los argumentos teóricos y los fundamentos empíricos que sostienen a estas propuestas exceden el alcance de este documento pero pueden encontrarse, entre otros, en Frenkel & Rapetti (2015).

estabilidad de los pagos externos¹². La instrumentación de este objetivo fue mediante un esquema de bandas de flotación centradas en torno a un nivel de tipo de cambio compatible con la sostenibilidad de las cuentas externas (Williamson, 1996).

5.3. Fondo Fiscal Contra-cíclico

En el esquema de política macroeconómica compatible con el desarrollo exportador, la política fiscal también juega un rol importante para reducir la volatilidad y colaborar en la administración del tipo de cambio real. Un fondo fiscal contra-cíclico es una herramienta útil para incidir en ambas cuestiones. Consiste en una regla fiscal que establece que cuando la economía crece por encima de lo que se considera normal, el gobierno debe ahorrar los ingresos fiscales excedentes en un fondo constituido para tal fin. Cuando la economía crece a un ritmo menor al normal, el gobierno — en vez de recortar su gasto por la merma de ingresos— toma los recursos faltantes del fondo acumulado en épocas de excedentes.

Existen tres grandes beneficios potenciales de adoptar un esquema semejante. El primero es que le quita un elemento de discrecionalidad a la política fiscal. Habiendo una regla que instruye como debe comportarse la política fiscal se modera la propensión a aumentar el gasto en el auge, que es una manifestación en la esfera fiscal del desequilibrio estructural que ha caracterizado la historia económica argentina.

El segundo es que la regla fiscal funciona como un estabilizador automático del ciclo económico: brinda impulsos expansivos cuando el gasto privado es débil y modera el gasto agregado cuando el privado es vigoroso. Junto con la mayor previsibilidad que ofrece la reducción del componente discrecional del gasto, el comportamiento contra-cíclico ayuda a reducir la volatilidad de la economía argentina.

El tercer beneficio se vincula más directamente con la integralidad de la estrategia de desarrollo exportador propuesta. El comportamiento contra-cíclico de la regla fiscal también ayuda a moderar las tendencias cíclicas del tipo de cambio real. El ciclo económico de Argentina está asociado en gran medida a factores externos, como el precio de las *commodities*

¹² El artículo 3 de la carta orgánica del Banco Central de Chile establece como objetivos "(...) velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos" (Ley 18.840, art. 3).

de exportación y la liquidez de los mercados financieros internacionales. Cuando están en auge, tienden a estimular la expansión del gasto privado, generando presiones a la apreciación del tipo de cambio y el deterioro de la cuenta corriente. Si ante la disponibilidad de mayores recursos la política fiscal es pro-cíclica, la tendencia a la apreciación se acentúa, más aún cuando el régimen cambiario es flexible. La apreciación cambiaria deteriora la competitividad de actividades transables y la expansión de las exportaciones no asociadas al boom de los precios internacionales de las *commodities*. Por el contrario, si en contextos externos favorables el gasto público opera de modo contractivo, la regla fiscal modera las presiones a la apreciación y contribuye a estabilizar el tipo de cambio.

La intensa influencia de factores externos en el ciclo económico no es un atributo único de Argentina. Buena parte de las economías emergentes presentan este rasgo, incluyendo a países vecinos latinoamericanos. No es casualidad que varios de ellos hayan implementado reglas fiscales y fondos contra-cíclicos. El Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) en Chile y el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) en Colombia son ejemplos interesantes. Hay evidencia que muestra que estas economías, junto con otras de la región, han logrado atenuar e incluso revertir el sesgo procíclico en el comportamiento del gasto público (Frankel, Vegh, & Vuletin, 2013).

El FEES chileno permite financiar eventuales déficits fiscales y amortizaciones de la deuda pública, contribuyendo así a que el gasto fiscal no se vea mayormente afectado por los vaivenes de la economía mundial y la volatilidad de los ingresos que provienen de los impuestos y las rentas del cobre. Este fondo se financia con los excedentes fiscales que surgen de calcular un precio de largo plazo del cobre y una recaudación tributaria asociada al PIB potencial. Los ingresos por encima de los contrafácticos de largo plazo son ahorrados en el FEES.

Por su parte, el FAE colombiano forma parte central del Sistema General de Regalías, el cual tiene por objetivo administrar la distribución y el uso eficiente de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no-renovables (petróleo). Este fondo se nutre de un porcentaje de las regalías asociadas a la explotación de petróleo de acuerdo a lo que establece el Poder Ejecutivo, pudiendo destinar hasta un 30% de los ingresos por regalías. El FAE es administrado por el Banco Central de Colombia y su objetivo es ahorrar recursos para utilizar durante periodos de baja producción hidrocarburífera y minera.

Implementar un fondo fiscal contra-cíclico asociado a una regla fiscal en un contexto de escasez de recursos como el actual puede sonar extemporáneo.

Nada más errado. Su implementación en este contexto es ideal porque no enfrentaría la resistencia que todo gobierno muestra a moderar el gasto. Pero además, constituirlo en esta coyuntura contribuiría a disminuir la incertidumbre respecto la sostenibilidad de la deuda pública y a reducir el costo del crédito de Argentina. ■

BIBLIOGRAFÍA

- Albornoz, F., García Lembergman, E., & Juárez, L. (2018). Microeconomic adjustments during an export boom: Argentina, 2003–11. *The World Economy*, 41(8), 2129-2148.
- Artana, D. (2018). Las enseñanzas de la crisis. *Indicadores de coyuntura* (Vol. 601). FIEL.
- Carciofi, R. (2019). Inserción internacional de Argentina: el desempeño exportador como límite al crecimiento económico. Documento de Trabajo, 66, CIPPEC.
- Carciofi, R., & Carreras Mayer, P. (2018). Presupuesto 2019: déficit primario cero y el replanteo de la estrategia fiscal. Informe de Monitoreo y Evaluación. CIPPEC.
- Carreras Mayer, P., & Rapetti, M. (2018). Oportunidades y obstáculos para la expansión de servicios basados en el conocimiento: evidencia de software y audiovisuales.
- Cherif, R., & Hasanov, F. (2019). The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy, IMF.
- Damill, M., Frenkel, R., & Rapetti, M. (2015). Macroeconomic Policy in Argentina During 2002–2013. *Comparative Economic Studies*, 57(3), 369-400.
- FAO. (2015). Estudio del potencial de ampliación del riego en Argentina.
- Faruquee, H. (2016). 4. Exchange Rate Pass-Through in Latin America. En *Regional Economic Outlook*, April 2016, Western Hemisphere Department. USA: IMF.
- FMI. (2019). IMF Country Report No. 19/99.
- Frankel, J. A., Vegh, C. A., & Vuletin, G. (2013). On graduation from fiscal procyclicality. *Journal of Development Economics*, 100(1), 32-47.
- Frenkel, R., & Rapetti, M. (2015). The Real Exchange Rate as a Target of Macroeconomic Policy. En *Rethinking development strategies after the financial crisis - Volume I: Making the Case for Policy Space* (pp. 81-92). UNCTAD.
- Gerchunoff, P., & Llach, L. (2007). El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas. Emecé.
- Gerchunoff, P., & Rapetti, M. (2016). La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015). *El Trimestre Económico*, 83(330), 225-272.
- Hausmann, R., & Klinger, B. (2006). Structural transformation and patterns of comparative advantage in the product space.
- Heymann, D., & Kosacoff, B. (2000). Introducción: comentarios generales sobre el comportamiento de la economía y temas abiertos al finalizar los noventa.

- Krueger AO. Alternative trade strategies and employment in LDCs. *The American Economic Review*. 1978 May 1;68(2):270-4.
- Libman, E. (2018). Asymmetric monetary and exchange-rate policies in Latin American countries that use inflation targeting. *CEPAL Review*, 125, 29-44.
- Meller, P., & Moser, R. (2012). Análisis de las exportaciones de Latinoamérica diversificación/concentración. En CAF. Documento preparado para la Conferencia Internacional CAF-CIEPLAN. Análisis de las Relaciones Económicas Chileno-Asiáticas. Lecciones para América Latina. Santiago de Chile.
- Palazzo, G., & Rapetti, M. (2017). Real exchange rate and export performance in Argentina, 2002–2008. *Journal of Post Keynesian Economics*, 40(1), 75-94.
- Rapetti, M. (2017). La macroeconomía del gradualismo. Conferencia de la Unión Industrial Argentina, 2017 <https://www.cippec.org/textual/la-macroeconomia-del-gradualismo/>
- Rapetti, M. (2018). Los desafíos macroeconómicos tras el acuerdo con el FMI (No. 208). Documento de Políticas Públicas, CIPPEC
- Williamson, J. (1996). The Crawling Band as an Exchange Rate Regime: Lessons from Chile, Colombia, and Israel. Peterson Institute.
- Williamson, J. (2003). Exchange rate policy and development, Columbia University.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen los valiosos comentarios y observaciones realizadas por Ana Basco (BID-INTAL), Matías Bolis Wilson (CAC) y el equipo técnico de la Cámara Argentina de Comercio, Alejandro Bonvecchi (Ministerio de Hacienda), Roberto Bouzas (UdeSA), Ricardo Carciofi (CIPPEC), Patricio Carmody (CIPPEC), Diego Coatz (UIA) y el equipo del CEUR de la Unión Industrial Argentina, Augusto Costa (Frente de Todos), Gabriel Delgado (INTA), Carlos Erausquin (UOCRA), Christoph Ernst (OIT), Maria Eugenia Estenssoro (Endeavor), Marcelo Elizondo (DNI), Matías Fernández (Ministerio de Producción y Empleo), Cristian Folgar (UNSAM), Luis Galeazzi (ARGENCON), Ariel Geandet (Movimiento Evita), Lucas Gonzalez (UNSAM), Daniel Heymann (UBA), Carlos Hourbeigt (Consenso Federal), Gustavo Idigoras (CIARA), Bernardo Kosakoff (UTDT), Horacio Marin (Tecpetrol), Mariano de Miguel (CGT), Roberto Mionis (GEN), Leandro Mora Alfonsin (FAIMA), Ana Maria Mustapic (UTDT), Beatriz Nofal (Eco-Axis), Felix Peña (CARI), Ignacio Peña, Fernando Peirano (Grupo Callao), Jorge Pellegrini (UOCRA), Martín Pinieiro (CARI), Diego Rivas (Ministerio de la Producción y Empleo), Gastón Rossi (Banco Ciudad), Dante Sica (Ministerio de la Producción y Empleo), Luis Tonelli (UBA) y Sergio Woyecheszen (PJ).

Un agradecimiento especial es para Fernando García Díaz, cuya colaboración en el armado del Espacio de Productos fue decisiva.

PARA CITAR ESTE DOCUMENTO

Rapetti, M., Carreras Mayer, P., Brest López, C. y Sorrentino, A. (julio de 2019). Exportar para crecer. *Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan las necesariamente el punto de vista de todas las organizaciones o individuos participantes.

SOBRE CIPPEC

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

Promovemos políticas para lograr una Argentina desarrollada, más equitativa, con igualdad de oportunidades e instituciones públicas sólidas y eficaces. Queremos una sociedad justa, democrática e inclusiva, en la que todas las personas puedan desarrollarse en libertad.

MISIÓN

Proponer políticas para el desarrollo con equidad y el fortalecimiento de la democracia argentina, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

VISIÓN

Trabajamos por una sociedad libre, equitativa y plural, y por un Estado democrático, justo y eficiente, que promueva el desarrollo sostenible.

VALORES

Integridad. Independencia. Pluralismo. Transparencia. Vocación pública.

OBJETIVOS

Promover mejores prácticas en el sector estatal y el desarrollo de más y mejores profesionales con vocación por lo público, para que el Estado pueda responder a las necesidades de la población.

Servir como fuente permanente de consulta sobre políticas públicas y contribuir al debate público con propuestas innovadoras para mejorar el trabajo del Estado y el bienestar de la sociedad.

Realizar proyectos de investigación que complementen el trabajo de otros centros de estudio, para comprender y aportar soluciones a problemas fundamentales de la realidad argentina.

Desarrollar y difundir herramientas que permitan aumentar la participación de la sociedad civil en las políticas del Estado.



CIPPEC[®]