

CIPPEC



políticas públicas
public policies

Área de Desarrollo
Económico

DOCUMENTO DE TRABAJO N°180

ABRIL DE 2019

Inserción internacional de Argentina: el desempeño exportador como límite al crecimiento económico

RICARDO CARCIOFI

Índice

| | |
|---|-----------|
| Resumen ejecutivo | 4 |
| Agradecimientos | 6 |
| Introducción | 7 |
| El nuevo panorama del comercio internacional | 9 |
| Globalización y reorganización de la producción mundial | 9 |
| Las tendencias recientes del comercio mundial | 10 |
| Las tensiones de la guerra comercial | 11 |
| Proyecciones del crecimiento mundial y por regiones | 13 |
| Argentina: hechos estilizados del desempeño exportador | 14 |
| Hacia el replanteo de la estrategia | 20 |
| Las políticas recientes: “inserción internacional inteligente” | 20 |
| La tarea pendiente: Superación de los flancos débiles de la “inserción internacional inteligente” | 21 |
| Prioridades de la agenda | 24 |
| A modo de conclusión | 26 |
| Bibliografía | 28 |
| Anexo | 30 |
| Acercas del autor | 38 |

Índice de gráficos y cuadros

| | |
|---|----|
| Gráfico 1. Coeficiente de apertura global: suma de exportaciones e importaciones como % del PIB global (1960-2017) | 10 |
| Gráfico 2. Comercio mundial de bienes. 2010 = 100 | 11 |
| Gráfico A1. Cantidad de acuerdos comerciales regionales vigentes (1958-2018)..... | 30 |
| Gráfico A2. Precio de la soja en el mercado internacional y en puertos sudamericanos en dólares por tonelada (2018) | 30 |
| Cuadro A1. Crecimiento económico por grupo de países. Promedio anual en % y proyecciones desde 2019 | 31 |
| Gráfico A3. Exportaciones de bienes y servicios en países y regiones seleccionados, como % del PBI (2016) | 31 |
| Gráfico A4. Exportaciones de bienes y servicios per cápita en dólares (2016) | 31 |
| Gráfico A5. Cantidades exportadas, según promedio móvil trimestral | 32 |
| Cuadro A2. Complejos exportadores, en US\$ millones y en % (2017)..... | 33 |
| Cuadro A3. Comparación de países con exportaciones basadas en RRNN | 34 |
| Cuadro A4. Principales socios comerciales. Destinos de exportación en US\$ millones y en % (2017) | 34 |
| Cuadro A5. Participación de los principales productos de exportación, en US\$ millones y en % (2013 y 2017)..... | 35 |
| Cuadro A6. Exportaciones de servicios, en US\$ millones y en % (2017) | 36 |
| Gráfico A6. Cuenta viajes del balance de pagos | 36 |
| Gráfico A7. Cantidad de acuerdos comerciales regionales suscritos antes y después de la creación de la OMC | 37 |
| Cuadro A7. Exportaciones de bienes de países del MERCOSUR en US\$ millones y en % (2017) .. | 37 |
| Cuadro A8. Aranceles del MERCOSUR | 37 |

Resumen ejecutivo

Desde los años '90 se ha venido asistiendo a una reorganización de la producción mundial en Cadenas Globales de Valor (CGV), caracterizada por la desconcentración geográfica (*off-shoring*) y la separación y desintegración vertical (*out-sourcing*), localizando la producción donde la reducción de costos más que compensa las dificultades de la distancia y la coordinación. Si bien el cambio técnico, las TIC y el abaratamiento de los costos logísticos han sido instrumentos clave de esta nueva configuración productiva, también se han requerido progresos concomitantes en reglas y prácticas de comercio, para hacer eficaz tal modo de organización productiva internacionalizada. Esta transformación global de la producción explica la multiplicación del comercio mundial.

Recientemente se ha generado una escalada proteccionista cuya manifestación más reciente es la guerra comercial entre EE.UU. y China, y cuyo trasfondo incluye ingredientes geopolíticos. Este conflicto comercial afecta los flujos de comercio globales y las perspectivas del crecimiento económico. Además de la incidencia sobre el crecimiento económico y sobre las cadenas internacionales de suministro, las medidas proteccionistas tienen un impacto indirecto sobre la confianza, los planes de inversión de empresas internacionales y las condiciones de los mercados financieros. Así, el aumento de la incertidumbre y la volatilidad financiera registradas en 2018 y su prolongación en los meses ya transcurridos del corriente año no han sido ajenas a las tensiones comerciales.

Argentina ha quedado mayormente al margen de los aspectos más dinámicos de la globalización en razón de su desconexión de las CGV. No obstante, en el mismo período se han dado una serie de cambios salientes en relación a la estructura y dinámica de las exportaciones argentinas. La expansión de la producción de oleaginosas, la caída significativa en la oferta exportable de energía que generó un déficit en la balanza comercial de este sector y, finalmente, el dinamismo en las ventas externas de los así denominados “servicios basados en el conocimiento” (SBC) –servicios informáticos, empresariales, software, industria audiovisual y otros-, todo ello acompañado por un estancamiento de las cantidades exportadas de bienes en los años más recientes. La consecuencia práctica de la escasa vinculación con las CGV y el actual “modelo” exportador es un bajo nivel de exportaciones con relación al tamaño de su economía y de la población. El fenómeno reviste entidad porque constituye una restricción al crecimiento económico y al desarrollo de largo plazo.

Este trabajo busca explorar aquellos aspectos de mayor relevancia para dinamizar la plataforma exportadora de Argentina, considerando las tendencias relevantes de la actual escena internacional, habida cuenta de las características que exhibe la vinculación comercial de Argentina con el resto del mundo. Por otra parte, realiza un primer diagnóstico identificando los principales factores que subyacen al pobre desempeño exportador de la economía argentina.

Luego de realizar un repaso de la estrategia seguida por la actual administración en materia de política comercial, se valoran sus resultados y las restricciones que encontró para alcanzar las metas propuestas. Adicionalmente, se señalan los principales hitos de la tarea pendiente, focalizando las prioridades de la agenda particularmente en la necesidad de reformular el MERCOSUR y avanzar en el plano bilateral con Estados Unidos y China.

Finalmente, el documento resalta que una nueva estrategia comercial no puede ejecutarse de forma aislada. Los instrumentos propios de las políticas de desarrollo productivo y el diseño macroeconómico son partes de la misma y se complementan entre sí. En este sentido, resultan centrales dos cuestiones: el tipo de cambio real y la consolidación de las finanzas públicas. Respecto del nivel de tipo de cambio, Argentina acumula suficiente número de episodios que muestran que la apreciación real inhibe el desarrollo de las actividades transables. En cuanto a la solvencia fiscal, el aporte con relación a la estrategia exportadora es doble. Por un lado, la necesidad de sustituir los derechos a la exportación que vencen a fines del próximo año por impuestos más eficientes y con capacidad recaudatoria compatible con las necesidades de gasto. Por otro lado, obtener los márgenes en el presupuesto para apoyar selectivamente a actividades con capacidad de generación neta de divisas o sustituir importaciones.

Agradecimientos

Agradezco los comentarios de Martín Rapetti, Daniel Heymann, Pablo Carreras Meyer, Alejo Sorrentino, Rosario Campos y los participantes del Taller Metas “Exportar para Crecer” realizado en CIPPEC . Rosario Campos colaboró también en la elaboración de la información estadística de este documento. Aplican los descargos usuales.

Introducción

En forma paulatina y con ritmos diversos, la economía global se ha movido en dirección hacia una mayor apertura a lo largo de los últimos 60 años. Si bien esta trayectoria no ha sido lineal y ha tenido diversas etapas, en el último trienio este proceso ha venido tropezando con obstáculos nuevos.¹ Los factores que lo explican no se relacionan solamente con el comercio. Así por ejemplo, las nuevas tecnologías con sus efectos disruptivos, la insatisfacción de amplias capas de población en el mundo desarrollado que ven limitadas posibilidades de progreso, los efectos de la Gran Recesión, la concentración de los ingresos y la mayor desigualdad, las migraciones, para citar solamente algunos, han puesto en tela de juicio la dinámica de la globalización (Milankovic, 2016). Los cuestionamientos han llegado al plano de las expresiones políticas, principalmente en EEUU y Europa. El protagonismo de China y el repliegue de EEUU marcan en gran medida el compás al que se desplaza el escenario.² Las tensiones entre ambos exceden el plano del comercio y alcanza dimensiones geopolíticas.³ Por otro lado, aunque estos cambios no han desarmado el andamiaje básico de la organización de la producción mundial que tomó forma bajo las cadenas globales de valor (CGV), han aparecido interrogantes e incertidumbres sobre su funcionamiento.

En consecuencia, el panorama internacional se mueve al influjo de nuevas tensiones que se manifiestan de la manera tradicional de protecciones arancelarias y reservas de mercado, al tiempo que continúan nuevas formas de intercambio que sugieren la continuidad de la globalización, aunque bajo formas diferentes.

Cuando se observan estos fenómenos desde el prisma de la economía argentina, un hecho a destacar es que el país ha quedado mayormente al margen de los aspectos más dinámicos de la globalización. La consecuencia práctica es un bajo nivel de exportaciones con relación al tamaño de su economía y de la población. En esto hay razones propias de Argentina, pero otros elementos son comunes con los países de América del Sur, especialmente los agrupados en el MERCOSUR. El fenómeno reviste entidad porque constituye una restricción al crecimiento económico y al desarrollo de largo plazo. El propósito de este trabajo es explorar aquellos aspectos de mayor relevancia para dinamizar la plataforma exportadora de Argentina. Entonces, una primera pregunta que interesa responder es cuáles son las tendencias relevantes de la actual escena internacional, habida cuenta de las características que exhibe la vinculación comercial de Argentina con el resto del mundo. Una segunda cuestión es identificar los principales atributos que subyacen al pobre desempeño exportador de la economía argentina. Tercero, también resulta útil realizar un repaso de la estrategia seguida por la actual administración en esta materia y señalar, complementariamente, los principales hitos de la tarea pendiente. El

¹ Sobre el proceso de globalización, véase, por ejemplo, Rodrik (2011, cap. 11). Más recientemente y con referencia a los aspectos de la economía digital y la globalización, véase Baldwin (2019). Para una reseña de los acontecimientos recientes véase *Globalisation has faltered*, en *The Economist*, 24 de enero de 2019.

² Para el caso de EEUU, el debate académico se ha concentrado alrededor de dos polos: el comercio con China y la tecnología. Sobre el primero, véase Autor et al (2016). A su vez, los trabajos del Peterson Institute for International Economics, han puesto énfasis preponderante en la tecnología.

³ Una formulación explícita de la posición oficial de EEUU, puede leerse en la estrategia de seguridad nacional, President of the United States of America (2017)

documento se organiza en tres secciones que se corresponden, respectivamente, con estos tres interrogantes, e incorpora un acápite final que resume las principales conclusiones.

El nuevo panorama del comercio internacional

Globalización y reorganización de la producción mundial

En el curso de la última década del siglo XX se dieron cita de manera simultánea un conjunto de transformaciones que paulatinamente fueron conformando un nuevo escenario de la economía internacional. En el plano político, la caída del muro de Berlín y posterior reunificación de Alemania, la desaparición de la URSS, las reformas en China, la consolidación y ampliación de la Unión Europea. En el terreno económico, la expansión de EEUU, el predominio del dólar, la reducción de los costos de transporte y el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (TIC).

De esta forma y desde los años '90 se ha venido asistiendo a una reorganización de la producción mundial en CGV, caracterizada por la desconcentración geográfica (*off-shoring*) y la separación y desintegración vertical (*out-sourcing*), localizando la producción donde la reducción de costos más que compensa las dificultades de la distancia y la coordinación. Algunos autores se refieren al proceso que aconteció en esos años como de "hiperglobalización" (Subramanian y Kessler, 2013). Si bien el cambio técnico, las TIC y el abaratamiento de los costos logísticos han sido instrumentos clave de esta nueva configuración productiva, también se han requerido progresos concomitantes en reglas y prácticas de comercio -acceso a mercados, facilitación del comercio, propiedad intelectual, comercio de servicios, trato no discriminatorio hacia la inversión extranjera, etc.- para hacer eficaz tal modo de organización productiva internacionalizada (Baldwin, 2012)

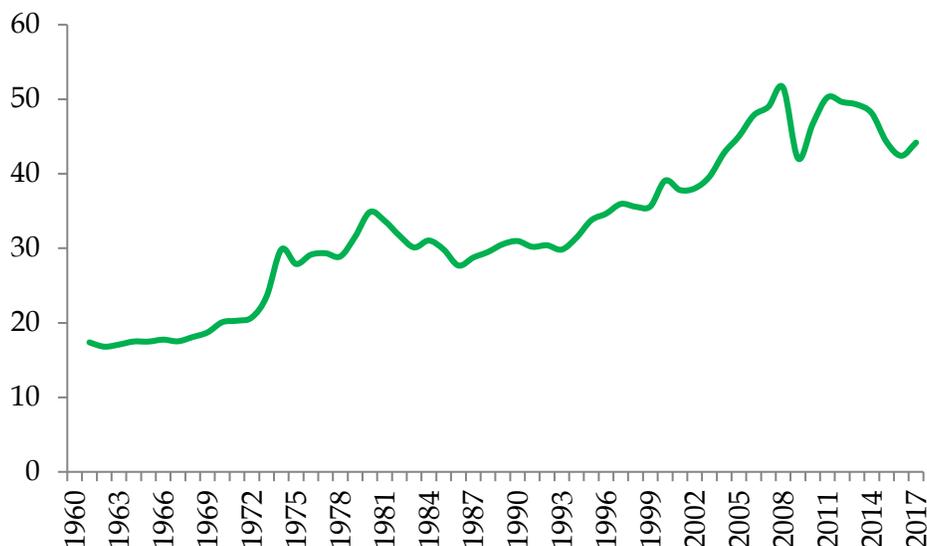
Este redespliegue de la producción reúne también algunas características distintivas. En primer lugar, se trata esencialmente de comercio de bienes intermedios, mayor que el intercambio de bienes terminados. En parte, este intenso flujo de ida y vuelta de componentes explica la multiplicación del comercio mundial. Segundo, se constata un ágil comercio de servicios, en sus distintas modalidades -ventas transfronterizas, presencia comercial, consumo en el extranjero, presencia de personas físicas-. Tercero, el cambio tecnológico en los productos manufacturados va asociado de manera creciente con la introducción de componentes digitales, de manera que hay complementariedad entre las actividades que están en la frontera de la innovación en servicios con aquellos sectores de la industria capaces de incorporar nuevas tecnologías y diseño de productos. Este proceso de cambio técnico es continuo. Actualmente, se asiste a una nueva era de la economía digital y de la inteligencia artificial. La transformación se concentra por ahora en algunas actividades, pero se estima una penetración creciente en la manufactura y los servicios. A su vez, estos cambios se van trasladando también a la esfera del comercio internacional.⁴ Cuarto, si bien el término CGV sugiere la noción de un alcance geográfico que abarca la totalidad de las regiones, en rigor el fenómeno pivotea sobre tres polos dinámicos: Asia del Este, la Unión Europea y América del Norte.⁵ En tal sentido, cabe destacar que América Latina -cuya participación en el comercio mundial es algo menos de 5%- es un actor marginal en las CVG; la excepción es México, fuertemente integrado a sus socios del Norte a través de los eslabones creados por el NAFTA (ahora, USMCA). Quinto, para

⁴ La digitalización y la inteligencia artificial está dando lugar a tecnologías de amplio espectro -*general purpose technologies, GPT*, que tienen su impacto en los flujos del comercio, especialmente en lo que concierne a datos (Meltzer, J. 2018).

⁵ En conjunto estas tres regiones suman 80% del producto manufacturero mundial (Baldwin, 2016).

asegurar la fluidez del intercambio y reducir costos de transacción, los participantes activos de las CGV han debido uniformar reglas y prácticas implantadas a través de acuerdos preferenciales negociados por fuera de la OMC.⁶ De allí el aumento del regionalismo y, como contracara, el estancamiento de las negociaciones multilaterales. En la actualidad hay 292 acuerdos comerciales regionales (ACRs) vigentes (**Anexo, Gráfico A1**).⁷ La resultante final de estos elementos ha sido el paulatino incremento del coeficiente de apertura global, aunque no exento de altibajos, tal como se adelantó arriba (**Gráfico 1**).⁸

Gráfico 1. Coeficiente de apertura global: suma de exportaciones e importaciones como % del PIB global (1960-2017)



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial.

Las tendencias recientes del comercio mundial

Si bien hay tensiones crecientes sobre los flujos de intercambio, el desempeño del bienio 2017-2018 estuvo caracterizado por un continuo crecimiento de volúmenes de comercio, aunque con vaivenes de precio. Luego de una contracción en el período 2014-2016 principalmente por presiones deflacionarias, el comercio mundial de bienes aumentó 10,9% en promedio durante 2017 -6,0% precios y 4,6% volumen intercambiado (**Gráfico 2**).⁹

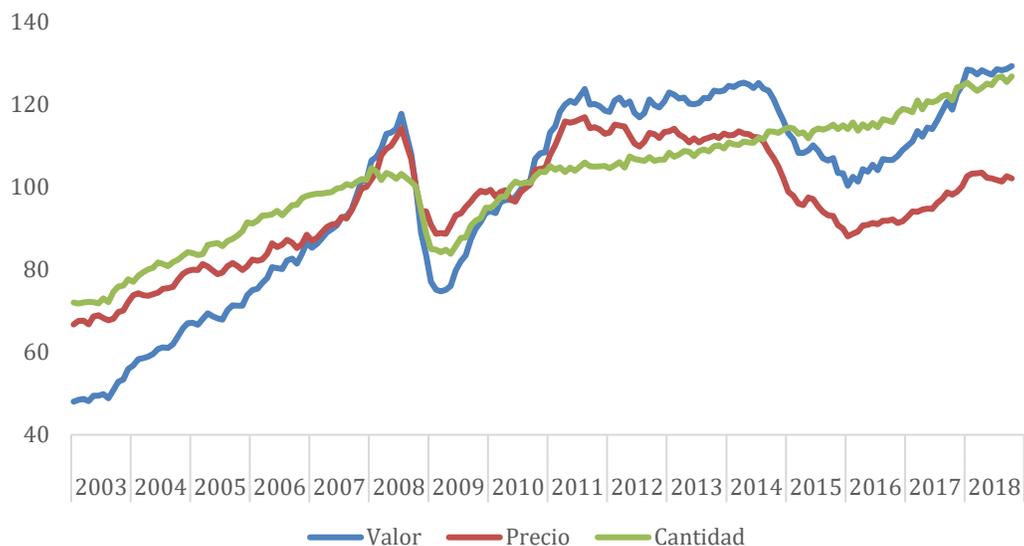
⁶ Esto no excluye el caso de otros países que se sumaron a una dinámica negociación de acuerdos por razones de estrategia comercial aún sin ser partícipes de importancia en CGV. Ejemplo: Chile.

⁷ Entre 2000 y 2010 el número de ACR en vigencia pasó de 79 a 206.

⁸ La recesión global de 2008-2009 provocó una caída del volumen de comercio y que se prolongó luego en menores ritmos de crecimiento.

⁹ Variación del índice mensual promedio de 2017 versus el de 2016. Fuente: CPB.

Gráfico 2. Comercio mundial de bienes. 2010 = 100



Fuente: Elaboración propia en base a CPB

Al iniciarse 2018 se produjo un cambio en la tendencia de las principales variables del contexto internacional: la suba gradual de la tasa de interés en EEUU y la apreciación del dólar provocaron una mayor volatilidad financiera y menores flujos a mercados emergentes. A este cuadro se sumó la mayor incertidumbre derivada de las disputas arancelarias entre las principales economías del mundo. Si bien en 2018 continuó el dinamismo del comercio global (11,5% en los primeros 10 meses del año), el impulso provino de la aceleración de los precios (7,3%), mientras que las cantidades crecieron menos que en 2017(4,0%). Cabe notar, sin embargo, que la recuperación de los flujos reales de comercio en el bienio 2017-2018 no permitió retornar al dinamismo previo a la crisis financiera internacional, especialmente del período 2003-2008, cuando crecían a un ritmo en torno al 8% anual.

Las tensiones de la guerra comercial

Durante el primer semestre de 2018, EE.UU. aplicó un conjunto de medidas arancelarias que generó represalias de los principales socios comerciales. En enero de 2018 impuso aranceles sobre paneles solares chinos, y en marzo al acero (con un alícuota de 25%) y aluminio (10%) de todos los orígenes. En septiembre de 2018 se sumaron aranceles de 10% a un conjunto de productos de origen chino por valor de US\$ 200 mil millones.¹⁰ China, por su parte, respondió con aranceles a las importaciones de origen estadounidense, incluyendo el poroto de soja (25%). En la actualidad, EE.UU. aplica aranceles al 12% de sus compras a China y, viceversa, 8% de las exportaciones estadounidenses han sido gravadas por China (Brown y Kolb, 2018). La Unión Europea también impuso aranceles a un conjunto de bienes estadounidenses, y a continuación México y Canadá respondieron del mismo modo.

¹⁰ EEUU ha anunciado que se podrían aplicar 15 puntos porcentuales adicionales a dichos aranceles en caso de que las negociaciones con China no arrojen los resultados esperados. Si bien se había fijado el mes de marzo de 2019 como fecha para la conclusión de los acuerdos, las conversaciones aún siguen su curso.

La escalada proteccionista ha impactado sobre los flujos de comercio globales y en el crecimiento económico. Por una parte, la intensificación de los conflictos comerciales incrementa la incertidumbre y los costos del intercambio. Por otra parte, el FMI (2018)¹¹ ha estimado que además del impacto directo sobre el crecimiento económico y sobre las cadenas internacionales de suministro, las medidas proteccionistas tienen un impacto indirecto sobre la confianza, los planes de inversión de empresas internacionales y las condiciones de los mercados financieros. Así, el aumento de la incertidumbre y la volatilidad financiera registradas en 2018, especialmente en el último trimestre del año, no han sido ajenas a las tensiones comerciales.

En definitiva, la escalada proteccionista tiene aún un final abierto y dependerá de cómo evolucionan las negociaciones entre los países protagonistas del conflicto. Los tópicos en discusión no sólo se refieren a las tarifas y a las compras chinas a EEUU sino también los subsidios que aplica el país asiático a diversas actividades productivas y, de manera muy primordial, las cuestiones de propiedad intelectual, especialmente en lo que se refiere a economía digital e inteligencia artificial. En el centro del problema se encuentra el creciente ascenso de China y cómo EEUU procesa la disputa del liderazgo (Allison, 2017). En este sentido, es clave cómo quedará configurado el nuevo escenario del intercambio mundial y si se logra mantener un sistema multilateral de comercio basado en reglas.¹² En rigor, la situación creada conmueve a todo el edificio de instituciones y prácticas del multilateralismo que se desarrolló bajo el liderazgo estadounidense desde la post-guerra.

Es difícil entrever cómo habrá de concluir la escalada de medidas arancelarias y de protección, pero las estimaciones disponibles indicarían que los países más afectados son aquellos más integrados en las CGV. En el caso de América Latina, México sería impactado negativamente mientras Brasil y Argentina podrían eventualmente beneficiarse con una mayor producción y exportación de oleaginosas. El ejercicio realizado por la OCDE supone un aumento de aranceles a 25% de países y sectores seleccionados, afectando al 7% del comercio global. Algunos resultados relevantes son la caída del comercio global, de las exportaciones e importaciones de los países que imponen aranceles, y en particular de los sectores más integrados en CGVs. Mientras que los sectores que más dependen de insumos importados serían afectados negativamente, la producción de cereales y oleaginosas y carne, que depende menos de las importaciones, sería menos afectada (OECD, 2018).

La evidencia disponible parecería corroborar este tipo de conjeturas. La aplicación por parte de China de un arancel con una alícuota de 25% a la soja de EE.UU. adoptada a comienzos de julio de 2018, provocó una reducción del precio de la soja de 20% entre principios de junio y mediados del mes siguiente.¹³ El aspecto novedoso fue el aumento del diferencial de precio entre el mercado de Chicago (afectado por la medida) y los puertos sudamericanos, principalmente con respecto a Paranaguá-Brasil (**Anexo, Gráfico**

¹¹ La reciente actualización de la misma publicación en enero de 2019 prevé un crecimiento de 3,5% para este año, una reducción de 0,2 p.p. respecto de la proyección de octubre de 2018.

¹² Esta ha sido una cuestión que ha ocupado un espacio destacado en la reciente Cumbre del G20 realizada en Buenos Aires. Véase, Declaración de la Cumbre, <https://www.argentina.gob.ar/g20>

¹³ No solo impactó el conflicto comercial, sino también por otros factores bajistas como el alza de la tasa de interés en EE.UU., la apreciación del dólar y expectativas de una mayor cosecha en el hemisferio norte

A2). Los datos más recientes indicarían una convergencia de precios de la oleaginosa en los distintos mercados.¹⁴

Proyecciones del crecimiento mundial y por regiones.

Las estimaciones y proyecciones de crecimiento económico elaboradas por el FMI para 2019 y 2020 son similares a las de 2017, aunque con una expansión menos sincronizada entre países y con diversos factores de fragilidad (**Anexo, Cuadro A1**). Los riesgos a la baja del crecimiento y comercio global se derivan tanto de la mayor volatilidad financiera como también de las repercusiones e impactos derivados de las mencionadas tensiones comerciales.

Si bien la coyuntura habrá de ser cambiante y de difícil pronóstico, conviene tener también una mirada de más largo plazo sobre las proyecciones de crecimiento por regiones. Esta es una referencia de importancia a la hora de analizar la inserción internacional de Argentina. Según señalan los pronósticos actuales, los registros más altos se ubican en los países emergentes de Asia aun teniendo en cuenta la posible desaceleración de la economía china.

¹⁴ Este acercamiento de las cotizaciones revelaría la existencia de mecanismos de triangulación. En 2018, parte de la oferta estadounidense fue derivada hacia Argentina compensando las pérdidas de producción provocadas por la sequía.

Argentina: hechos estilizados del desempeño exportador.

Si hubiera que destacar los fenómenos principales de las exportaciones argentinas de estos últimos 15 años, cabría destacar cuatro hechos salientes: la expansión de la producción de oleaginosas, la caída significativa en la oferta exportable de energía que generó un déficit en la balanza comercial de este sector y, finalmente, el dinamismo en las ventas externas de los así denominados “servicios basados en el conocimiento” (SBC) – servicios informáticos, empresariales, software, industria audiovisual y otros-, todo ello acompañado por un estancamiento de las cantidades exportadas de bienes en los años más recientes.

Esta caracterización es útil como primera aproximación, pero es necesario una mirada más detallada. El objetivo de esta sección es destacar algunos hechos estilizados del desempeño exportador de Argentina. Interesa detenerse en aquellos aspectos que constituyen una señal de atención para ampliar y mejorar la inserción internacional del país. El inventario adopta una presentación esquemática. La discusión se limita a señalar la interpretación y el significado de los datos, antes que una indagación sistemática de las razones que se subyacen al mismo, ya que ello escaparía a los límites de lo que es factible abordar en este trabajo.

1. El nivel de exportaciones de bienes y servicios es relativamente bajo, tanto en términos del tamaño de la economía como en niveles per cápita.

El coeficiente de exportaciones de Argentina es similar al que exhiben otros países de la región, en particular Brasil (**Anexo, Gráfico A3**). Si bien es cierto que las economías de mayor tamaño poseen coeficientes más bajos, en el caso del MERCOSUR también influye que las ventajas comparativas están en el sector agroalimentario, que son mercados más cerrados y que no han sido alcanzados por la liberalización multilateral. Sin embargo, hay una diferencia. En otros casos –por ejemplo, Brasil, y Colombia, que también tienen bajos niveles de exportación por habitante (**Anexo, Gráfico A4**), la capacidad exportadora no ha constituido una restricción al crecimiento económico. En cambio, la limitación a la generación de divisas en Argentina ha sido un factor recurrente de crisis de balanza de pagos.¹⁵ Obviamente, las exportaciones son una parte de la ecuación que no es independiente de lo que ocurre con el manejo de la demanda agregada y de la absorción doméstica, en particular el consumo, la inversión y el gasto público.

2. Las cantidades exportadas de bienes: a mediados de 2018, los volúmenes resultaban similares a los registros del primer semestre de 2005.

El desempeño exportador de Argentina de los últimos años ha sido muy pobre. El volumen exportado describió una fase ascendente desde 2002 hasta 2008 (**Anexo, Gráfico A5**), cuando el ciclo alcista de precios internacionales favoreció la asignación de recursos hacia el sector transable. Los años de la Gran Recesión (2008-2009) impactaron negativamente en las exportaciones, pero en analogía a lo ocurrido con otros países

¹⁵ La cuestión de los ciclos de *stop-go* de Argentina tiene una larga historia en la literatura económica que se remonta a los años 60 y 70s. En la actualidad el problema reaparece bajo contextos diferentes pero el síndrome es similar. Piñeiro y Rozenwurcel (2016).

emergentes se recuperaron los niveles previos con la recuperación de 2010-2011. Sin embargo, a partir de 2012 las políticas aplicadas por Argentina tuvieron un claro sesgo anti-comercio. A ello se sumó la caída de los precios internacionales. Los impactos más negativos se registraron en la agroindustria y energía (Carciofi y Campos, 2016). Entre 2012 y 2018 las cantidades exportadas decrecieron a un ritmo anual de 1,8%. El estancamiento de las ventas externas ha sido un factor determinante de las sucesivas recuperaciones y recesiones, sin crecimiento, a lo largo de este período (Rapetti, 2018). En los años sin acceso al financiamiento externo, la expansión se apoyó en la liquidación de reservas del BCRA. Posteriormente, a partir de 2016, cuando se pudo acceder nuevamente al mercado de capitales, el proceso concluyó con un desequilibrio comercial de US\$ 8.300 millones en 2017 y con déficit de cuenta corriente superior a 5% del PBI.¹⁶ Desde abril de 2018, la economía ingresó en una etapa de fuerte corrección de su exceso de demanda agregada, proceso que continúa en la actualidad, con el previsible efecto de contracción de las importaciones. En los meses recientes, ha habido una recuperación de volúmenes exportados. La cuestión a dilucidar es si esta reacción reviste un carácter coyuntural o responde a una reasignación de recursos e inversiones hacia la producción exportable. No obstante, y aún en la hipótesis que tales inversiones se materialicen, dado que la respuesta no es instantánea, Argentina enfrenta primordialmente restricciones en su oferta exportadora. Este tema se retoma más abajo, en la sección 4.

3. La canasta exportadora está concentrada en actividades asociadas a la agroindustria, industria automotriz y energía.

Si se toma como referencia el año 2017, se observa que casi 70% de las ventas externas se agrupan en complejos vinculados a oleaginosas, cereales, agroindustria, carnes, energía y minería (**Anexo, Cuadro A2**). Sumando el complejo automotriz, se arriba al 85 % del valor exportado. Respecto de esta industria debe anotarse sin embargo que las exportaciones netas del sector son negativas, en razón del coeficiente de integración nacional.¹⁷ Esta conformación de la canasta se ha mantenido dentro de tales parámetros en la última década.¹⁸

De esta composición de la canasta se pueden inferir varios elementos que son relevantes para el diseño de la estrategia de inserción internacional. Primero, no obstante las ventajas comparativas de Argentina en agroindustria, las exportaciones per cápita resultan inferiores a otros países con dicha especialización (**Anexo, Cuadro A3**). Lo cual implica, por un lado, que si Argentina aspira a ingresos similares a los de estos países debería desplazar la frontera productiva de estas actividades y mejorar su trayectoria. O bien, si tal opción no fuera factible, debería sumar productos y diversificar su canasta

¹⁶ Otro aspecto estructural, ahora del lado de las importaciones, es la elevada elasticidad ingreso de las compras externas, especialmente porque la fase de recuperación va acompañada de apreciación del peso. Véase, Carciofi, R. y Campos, R. (2018).

¹⁷ La situación es diferente de lo que ocurre en energía. La balanza comercial del sector es negativa, pero un aumento de la producción doméstica de petróleo y gas permite sustituir importaciones. Sin embargo, la posibilidad de explotar los yacimientos existentes depende de la realización y rentabilidad de las inversiones necesarias. El complejo maderero es otro que registra saldos netos negativos.

¹⁸ Debe anotarse una excepción importante en el lapso de 10 años: la caída en la participación de petróleo y gas, en razón de la disminución de la oferta provocada por políticas aplicadas al sector que desalentaron la producción.

exportadora. Esta es una cuestión clave de una estrategia de desarrollo, que además del acierto en el uso de instrumentos, requiere de tiempo para la obtención de resultados.

Segundo, asumiendo que existe una capacidad de respuesta positiva de la oferta tradicional, la exportación de *commodities* deja abierto el flanco de la volatilidad de precios. Esta es una razón adicional para prever una diversificación de la canasta.

Tercero, los complejos exportadores líderes tienen una muy diferente composición de tamaño y origen de empresas. Así por ejemplo, mientras se observa una elevada concentración en el sector de petróleo y gas o minería en general, hay una importante atomización de la producción agropecuaria. De manera análoga, también es importante observar la presencia de firmas de capital extranjero –tal el caso de las terminales automotrices–, cuyas estrategias de expansión, ingreso a nuevos mercados, incorporación de tecnología, etc., responden a decisiones corporativas que son esencialmente globales. Y con relación a lo anterior, un hecho destacable de los últimos 10 años ha sido la reducción del número de firmas exportadoras, principalmente PyMEs.¹⁹

Finalmente, y en el terreno de la producción no tradicional, debe notarse que Argentina no forma parte de las CGV (Carciofi, 2015). Por tanto, la incursión en este tipo de actividades y productos supone encontrar “nichos de exportación” (González et al. 2012).

4. Concentración de mercados

Argentina exhibe una importante concentración en el destino de sus ventas externas: los primeros cinco países conforman el 40 % de las exportaciones de 2017 (**Anexo, Cuadro A4**).²⁰ El principal destino es Brasil, lo que pone de manifiesto la importancia del mercado regional del MERCOSUR y a su vez revela otro factor de riesgo al quedar expuestos a los vaivenes del ciclo de la mayor economía de América del Sur.

Otro aspecto singular es el lugar que ocupa China. No sólo es un mercado en rápido ascenso, sino que el intercambio es marcadamente deficitario (al igual que Brasil) y, además, desbalanceado en cuanto a su composición. Mientras que parte de los flujos con Brasil constituyen intercambio intraindustrial, en razón del complejo automotriz, el comercio con China es típicamente inter-industrial: unos pocos productos de la agroindustria –principalmente poroto de soja–, a cambio de una amplia gama de bienes de manufactura y bienes de capital. De manera que la profundización del intercambio con China plantea el desafío de aumentar el espectro de oferta para disminuir el riesgo asociado una canasta muy reducida.

Hay un tercer dato a ser tenido en cuenta: el papel creciente de los mercados asiáticos incluyendo India. En tal sentido, parece insinuarse una tendencia hacia una vinculación más estrecha con estos nuevos destinos, que están ubicados en las regiones

¹⁹ En la actualidad se registran 9.600 empresas exportadoras, un número similar al que se observaba en 1994. Se estima que entre 2007 y 2016 desaparecieron 5.000 empresas exportadoras. Véase, Ministerio de la Producción, 2018. *Argentina Exporta*, disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/4_libro_final_argentina_exporta.pdf

²⁰ De todos modos, cabe notar que el grado de concentración se redujo respecto de 2003, cuando los 5 primeros destinos sumaban 52% de las ventas y los 10 primeros 65%.

que tienen proyecciones de mayor tasa de crecimiento. Este es un rasgo positivo que debe ser contrastado, nuevamente, con el hecho de que son mercados de *commodities*. Se requieren acciones específicamente orientadas a eliminar barreras –especialmente de tipo sanitarias y fitosanitarias- si se desea acceder con una oferta más variada de productos de la agroindustria.

Lo anterior sugiere la consolidación de la demanda de los países asiáticos, lo cual requiere desplegar en forma simultánea una estrategia específica y de más largo plazo hacia toda esa región. Asimismo, la posibilidad de diversificar la composición de la canasta depende principalmente del mercado regional –Brasil principalmente, Chile y el resto de América del Sur.

5. Concentración de productos

La canasta exportadora está dominada por la agroindustria, lo que se confirma también al observar la composición a nivel de productos. Adicionalmente, la evolución muestra una concentración creciente: mientras en 2003 los primeros 10 productos representaban 46 % del valor exportado, en 2017 los 10 productos líderes ocupan 51 % de las ventas externas, a lo que ha contribuido en parte la evolución de precios de *commodities* (**Anexo, Cuadro A5**). Si bien la composición item por item no es la misma, es dominante el peso de una posición arancelaria: pellets de soja. El único producto de la manufactura no agroindustrial en estas primeras posiciones fueron los autos.

La concentración que exhibe la canasta de exportación también admite una lectura desde la óptica de la estrategia de crecimiento. Una vez superado el umbral de las 10 primeras posiciones, los restantes productos tienen un escaso peso relativo en la cuenta total –en el entorno de 1 %. Esto pone en claro el dilema de objetivos entre el aumento de oferta exportable concentrada en los productos tradicionales y la diversificación. Un esfuerzo en esta última dirección tiene la ventaja de moderar el riesgo de volatilidad de precios propio de las *commodities*, lo que podría contribuir a cierta estabilidad a los ingresos de exportación. Sin embargo, el impacto cuantitativo es reducido. De allí que un aumento de la oferta de las primeras 10 posiciones tiene el atractivo de producir un rédito significativo en divisas. La solución al dilema exige avanzar en ambos frentes, tomando nota de las magnitudes y riesgos asociados a cada uno de ellos.

6. Importancia de los servicios

Según datos de 2017, las exportaciones de servicios representan 20% de las exportaciones de bienes y servicios y, por tanto, un sector que tiene importancia para la generación de divisas (**Anexo, Cuadro A6**). Las actividades que tienen mayor potencial son las vinculadas al turismo y los SBC.

Respecto del primer rubro, el turismo cuenta con diversos regímenes de apoyo tanto a nivel nacional como de gobiernos locales. Sin embargo, un factor clave a la hora de ganar espacios de mercado –dada la elevada competitividad y elasticidad de respuesta de la demanda- se relaciona con el tipo de cambio real. Ciertas desventajas logísticas, de infraestructura y de ubicación geográfica pueden ser compensadas con la variable tipo de cambio y con la mayor conectividad aérea. El balance entre el turismo receptivo y emisor

fue negativo y creciente entre 2009 y 2017, lo que podría revertirse a partir de la mejora en el tipo de cambio real desde mediados de 2018 (**Anexo, Gráfico A6**).

Por su parte, el fenómeno de los SBC ha sido motivo de diversos estudios, todos coincidentes en señalar la potencialidad del sector (Carreras Mayer y Rapetti, 2018; López, 2018). Su desempeño fue superior a las exportaciones de bienes, pero Argentina perdió participación en el mundo desde 2011. Los más relevantes son Servicios Empresariales y Profesionales como también Software. Esta última industria ha recibido desgravaciones y beneficios impositivos que vencen a fines de 2019. Con tal motivo, se ha dado impulso a una norma destinada a apoyar la “economía del conocimiento”. Bajo este concepto se amplía la definición de las actividades promovidas, que verían reducida la alícuota del impuesto a la renta (15%) y podrían descontar los gravámenes retenidos en el exterior por la exportación a terceros mercados.²¹ El atractivo que poseen los SBC es el impacto en el empleo de calidad, el amplio número de empresas dedicadas a esta actividad y el hecho de que Argentina presenta una serie de atributos en los que posee ventajas comparativas – entre ellos, y no menor, es la disponibilidad de recursos humanos capacitados y con los perfiles adecuados para el desempeño de SBC (Albrieu y Rapetti, 2018).

7. Argentina en el MERCOSUR.

La pertenencia de Argentina al bloque regional constituye un elemento central para la definición de una estrategia de inserción internacional. La cuestión es a la vez clave y cargada de desafíos. Como es sabido, el MERCOSUR, cuyo acto fundacional ha sido el Tratado de Asunción de 1991, tuvo como antecedente los acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil de la década del 80, años de transición a la democracia en estas latitudes. La integración regional dio paso a una era de cooperación y convergencia de objetivos entre los países participantes que significó una innovación para la América del Sur de la época. Habiendo recorrido casi tres décadas de su lanzamiento, el balance del MERCOSUR presenta grises e interrogantes a futuro.

El bloque se organizó como unión aduanera, siguiendo el molde de la experiencia europea, y con el propósito de alcanzar una integración profunda con la conformación de un mercado común. Después de un avance rápido en materia de intercambio en los primeros diez años, el proceso perdió dinamismo, y quedó estancado en una unión aduanera imperfecta. La principal fuente de imperfección deviene de las múltiples excepciones al Arancel Externo Común junto con la existencia de barreras no arancelarias entre los países socio. Como consecuencia, subsisten obstáculos a la libre circulación de bienes y servicios, y el territorio aduanero común no funciona como tal.²²

Escapa al propósito de este trabajo realizar un análisis de la trayectoria del bloque y de las causas que han obstaculizado su funcionamiento.²³ No obstante, en una aproximación sintética a la situación actual hay dos datos salientes a destacar. Primero, el

²¹ A la fecha del cierre de este documento, el proyecto cuenta con despacho favorable de la Cámara de Diputados y de la respectiva comisión del Senado.

²² A todo lo anterior se suman las zonas francas y regímenes aduaneros especiales (Manaos en Brasil y Tierra del Fuego en Argentina). Tampoco se han consolidado instituciones y políticas para aprovechar las ventajas de la integración y del mercado ampliado.

²³ Existe una amplia literatura sobre MERCOSUR, sus distintas etapas y sus dilemas actuales. Veáse, por ejemplo, Campos, R. y Gayá, R. (2016). También, BID-INTAL (2017).

comercio intraregional es relativamente bajo (14% en 2017), aunque el mercado regional presenta diferencias marcadas para los socios y es inversamente proporcional al tamaño de sus economías (**Anexo, Cuadro A7**). Asimismo, la composición del intercambio intra-zona exhibe una mayor participación de productos de la manufactura y comercio de doble vía que el de las ventas extra-zona. Ambos fenómenos son explicables si tienen en cuenta no sólo las ventajas de todos los miembros en agroindustria, sino también la presencia del acuerdo automotriz que constituye un régimen especial dentro del capítulo del intercambio de bienes. En segundo lugar, la agenda externa ha sido poco productiva. En años donde la nota dominante ha sido la multiplicación de acuerdos regionales, el MERCOSUR no logró concretar negociaciones con mercados de importancia (**Anexo, Gráfico A7**). Ha perseguido en forma trabajosa durante más de dos décadas un acuerdo con la Unión Europea que le ha resultado esquivo y que, en caso de finalización satisfactoria, definiría un nuevo escenario. En años recientes se imprimió dinamismo a los trabajos técnicos, pero aún no se logran las soluciones a las diferentes posiciones negociadoras. En otro orden, existen avances en el diálogo con Canadá y Singapur que permitirían llegar a un pronto acuerdo.²⁴ En contraste, y como nota favorable, el bloque ha anotado resultados positivos con una red de acuerdos regionales en el marco de ALADI con países de América del Sur y también con México. Actualmente, ha habido un acercamiento para renovar y ampliar estos acuerdos, los cuales constituyen una aproximación concreta a los países de la Alianza del Pacífico.

En síntesis, el MERCOSUR debe quebrar el *statu quo* que lo ha paralizado durante varios años. Se necesitan por tanto decisiones profundas destinadas a otorgar dirección y un curso de acción tanto a la agenda interna como externa. El objetivo no sería otro que profundizar la integración regional y alcanzar a la vez acuerdos con mercados de importancia, tanto en cuanto a tamaño como a la posibilidad de acercar inversiones y tecnología. Si la tarea resultara imposible correspondería una revisión integral. Sobre este tema volveremos en la próxima sección.

²⁴ MERCOSUR también tiene acuerdos con otros mercados extra-regionales de menor tamaño: Egipto, Israel, SACU.

Hacia el replanteo de la estrategia.

Las políticas recientes: “inserción internacional inteligente”

Según se señaló arriba, entre 2012 y 2015 Argentina profundizó un conjunto de medidas perjudiciales para las actividades del sector externo: límites cuantitativos a ciertas exportaciones (trigo, maíz, carne), controles de importación, administración de precios energéticos y regulaciones que perjudicaron el desarrollo de la actividad generando un déficit de magnitud en la balanza comercial del sector, desaliento a la inversión extranjera, entre otros.²⁵ Los controles cambiarios y las dificultades de acceso al mercado de capitales completaron el cuadro anti-exportador.

Desde el inicio mismo de la nueva administración en diciembre de 2015, las políticas en este terreno tuvieron un drástico cambio de signo. El nuevo gobierno las encapsuló bajo el título de “inserción internacional inteligente”. El calibre de la cuestión habría requerido de una expresión analítica y fundada de los objetivos e instrumentos de la propuesta. En su lugar, hay referencias a diversos aspectos en documentos oficiales –comunicados a la prensa, presentaciones del Jefe de Gabinete, el mensaje del proyecto de presupuesto de 2017, intervenciones públicas de los funcionarios de Cancillería, Ministerio de Producción y del Ministerio de Hacienda, entre otras. Más recientemente, la publicación oficial del documento “Argentina Exporta” hace explícita una formulación más amplia pero, dado el contexto y la coyuntura de 2018, no ha podido ganar el espacio suficiente en el debate de política económica.²⁶

Si se reúnen los diferentes enunciados oficiales, la visión del gobierno podría resumirse de la manera siguiente. El eje principal parte de la premisa que la relación económica y comercial con el mundo debe contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo de calidad. Más aún, se deriva de este planteo que resulta imposible crecer sin construir la necesaria solvencia del sector externo y el mecanismo que lo hace posible es la modernización y aumento de la productividad de los sectores transables. En términos operacionales, esta estrategia se asentó sobre cuatro ejes: i) la agenda de apertura de mercados y negociaciones comerciales; ii) reconocimiento de la importancia del comercio de servicios –en particular SBC-; iii) el relanzamiento de Argentina en el escenario multilateral y plurilateral y, finalmente iv), un conjunto de medidas transversales dirigidas a mejorar el desempeño de las actividades transables y reordenar los mecanismos de administración del comercio que venían trabando el funcionamiento del sector. Acompañando estas líneas de acción, se desarrolló una fuerte diplomacia presidencial que sirvió para otorgar máxima prioridad a la estrategia, generar señales fuertes sobre la intención de Argentina de reconectar con el mundo, y también apuntalar varias de las medidas y políticas de sustento al ubicarlas en el máximo nivel de decisión.

A modo de ilustración, valen algunos ejemplos con referencia a los ejes mencionados. En materia de negociaciones, el gobierno otorgó prioridad al MERCOSUR, procurando desde allí dar impulso a las negociaciones con la Unión Europea. Además,

²⁵ El pronunciado sesgo anti-comercio de la estrategia se hizo visible a partir del cambio de condiciones internacionales que siguieron al impacto de la Gran Recesión. Entre 2003 y 2010 Argentina, al igual que otros países de América del Sur, se benefició del super-ciclo del precio de las commodities. Véase Erten y Ocampo (2012).

²⁶ Ministerio de Producción. 2018. “Argentina Exporta”.

impulsó la iniciativa de aproximación a los países de la Alianza del Pacífico. Y junto al resto de los socios desplegó un esfuerzo para encausar la compleja situación de Venezuela con relación al bloque. Todo ello en un cuadro delicado en razón de la crisis institucional y la recesión brasileña que tuvo un largo curso. Además, y sin revestir el carácter de gestión de nuevos acuerdos comerciales, se desplegaron esfuerzos para la reapertura de mercados de diversos productos.²⁷ Y también se complementó con negociaciones bilaterales: EEUU, China, Japón, etc.

En lo que se refiere a SBC, se dispusieron una serie de programas y medidas tributarias de apoyo al sector e impulso a las negociaciones internacionales sobre servicios. En el terreno multilateral, las acciones fueron varias y de gran escala. El gobierno buscó una normalización con los organismos financieros y se activaron programas de préstamo. Por iniciativa de las autoridades, Argentina fue sede de la reunión Ministerial de la OMC y de la Cumbre del G-20, y también ha postulado su ingreso a la OCDE.

Finalmente, en el eje de políticas transversales se sucedieron desde el inicio de la gestión una serie de medidas destinadas a los sectores transables: eliminación de los derechos de exportación a los cereales y oleaginosas (con excepción de la soja) entre diciembre de 2015 y septiembre de 2018, reducción de aranceles de productos informáticos, mejora del régimen de admisión temporaria, actualización de reintegros, focalización y relanzamiento del Banco de Comercio Exterior (BICE), ventanilla única del comercio exterior (VUCE), impulso a la Agencia de exportaciones e inversiones (AAICI), entre otras.

La tarea pendiente: Superación de los flancos débiles de la “inserción internacional inteligente”

Tal como era de esperar, el amplio espectro de medidas arrojó resultados diversos: hubo éxitos claros en algunos casos –como la recuperación exportadora en 2016 y el más reciente, la Cumbre del G20-, y dificultades de concreción en otros –acuerdo con la Unión Europea. En una mirada retrospectiva y sin con ello ingresar en un ejercicio de evaluación de políticas, la “estrategia de inserción inteligente” de los primeros dos años y medio de la nueva administración, logró espacios en la agenda internacional, permitió poner en movimiento las herramientas de la política comercial, la administración del comercio, y también articuló piezas de medidas productivas. El cambio de orientación respecto del rumbo previo fue más que significativo. Ahí reside el principal parámetro de referencia porque contextualiza las acciones tomadas.

Sin embargo, exhibió carencias visibles en tres flancos principales. En primer lugar, las expresiones oficiales fueron excesivamente optimistas en cuanto a los tiempos para alcanzar los resultados. En parte, esto se debió a que los objetivos trazados no siempre han estado íntegramente dentro de su esfera de control –el Acuerdo con la Unión Europea ilustra el punto-, o bien se minimizaron o no se midieron adecuadamente los obstáculos que es necesario vencer para dinamizar la producción de transables, sea porque se requiere llevar a cabo inversiones (ejemplo, minería) o porque es necesario resolver cuestiones de acceso a mercados (ejemplo, cítricos).

²⁷ Los casos más destacados son la carne y los cítricos.

En segundo lugar, ha faltado una acción contundente a partir de la revisión cuidadosa de los diversos regímenes promocionales y de apoyo productivo que tienen larga data y que fueron concedidos en otro contexto económico. Estos regímenes dan lugar a importantes gastos tributarios a través de excepciones de distinto tipo y también subsidios que incrementan el gasto público.²⁸ La continuidad de los mismos y su eventual reforma debe ser hecha atendiendo al objetivo de reinserción internacional. Debe tenerse en cuenta que la posibilidad de asignar recursos de apoyo en esta dirección habrá de estar sujeta a la restricción fiscal. De ahí la necesidad de encarar reformas orientadas con este objetivo.²⁹

Tercero, y quizás más importante, el gobierno no obtuvo los resultados esperados en el tercer pilar que recorre de manera central cualquier planteo acerca de la inserción internacional: la dimensión macroeconómica. Las dificultades de la estabilización y la extraordinaria debilidad de las finanzas públicas conspiraron contra la inversión y contra el sector exportador. En particular, el esquema de metas de inflación, caracterizado por una asincronía entre la dureza monetaria y la laxitud fiscal, generaron una significativa apreciación cambiaria.³⁰ La respuesta de las exportaciones fue así insuficiente e incompatible con el manejo de la demanda agregada y las condiciones financieras externas.³¹ A la postre, la debilidad estructural del sector externo se hizo presente de manos de errores en el diseño y ejecución de la política macro, a la que se sumaron shocks exógenos. Más aún, la crisis ha obligado a desandar parte de las decisiones iniciales –tal el caso de la imposición de derechos de exportación a bienes (desde septiembre de 2018) y servicios (desde enero de 2019), aprobadas en el Presupuesto 2019, o los compromisos de subsidios energéticos del Programa de Vaca Muerta que ahora resultan imposibles de encuadrar dentro del programa fiscal.³² Si bien las medidas han sido una respuesta frente a la emergencia fiscal y se han dispuesto en forma transitoria, la vigencia estará atada a los resultados del programa macroeconómico y la duración y magnitud de la actual recesión.

De aquí en más, el esquema macro y especialmente las exigencias fiscales definen entonces el contexto dentro del cual es posible operar los instrumentos de apoyo a los sectores transables. El reciente programa de “**Argentina Exporta**” identifica y reconoce con acierto a la estabilidad macroeconómica como un objetivo central, y señala que la meta de aumentar la oferta exportable no puede estar desvinculada del respectivo encuadre macroeconómico. En términos conceptuales, el planteo es claro y representa un avance

²⁸ Tal como se informa en el Presupuesto de 2019, existen 18 regímenes de promoción en funcionamiento que significan un gasto tributario de 0,63 % del PBI. El más importante es Tierra del Fuego cuyo monto alcanza a la mitad de dicha cifra.

²⁹ El anunciado proyecto de ley de promoción de SBC es un ejemplo relevante. Pero también corresponde una exhaustiva revisión de los estímulos fiscales ya otorgados. En muchos casos cambios en instrumentos legales –tal el caso de la industria maderera, celulosa y papel–, o bien medidas administrativas, como ha sido la política de subsidios energéticos.

³⁰ Esta incompatibilidad fiscal-monetaria fue señalada y puesta en conocimiento de las autoridades en la evaluación realizada por el FMI con motivo de la revisión del Artículo IV en diciembre de 2017. Por su parte, diversos trabajos alertaron sobre los riesgos del esquema. Véase por ejemplo Rapetti (2017).

³¹ Existe evidencia que señala que un nivel de tipo de cambio real competitivo estaría asociado con la mayor expansión exportadora de las actividades más intensivas en trabajo –manufacturas de complejidad tecnológica mediana y baja. Véase Palazzo y Rapetti (2017).

³² Ver “El gobierno retrocede con los cambios que quería introducir en Vaca Muerta”. La Nación, 25 de enero de 2019. <https://www.lanacion.com.ar/2215281-el-gobierno-retrocede-con-los-cambios-que-queria-introducir-en-vaca-muerta>

frente a la formulación previa, pero las dificultades emergen a la hora de la administración de los instrumentos. La cuestión del tipo de cambio real efectivo y los derechos a la exportación habrán de estar en el centro de la discusión. Es en este contexto que cabe ubicar la meta del Programa consistente en alcanzar exportaciones de bienes y servicios de US\$ 100 mil millones en 2023.

Asumiendo precios constantes, la propuesta oficial implica tasas anuales de 5,7 % para las cantidades, lo cual es bastante superior al promedio mundial. Por el lado doméstico, las perspectivas no son mejores. La construcción de oferta exportable depende de inversiones para las cuales no está despejado el horizonte. A esto se ha sumado la inviabilidad del programa PPP que ha quedado atrapado entre niveles excesivos de riesgos y las denuncias judiciales que afectan a las principales empresas de obra pública (Carciofi y Carreras Mayer, 2018).³³ De manera similar, otra meta de **Argentina Exporta** es aumentar el número de empresas exportadoras y en particular de exportaciones de empresas PyMES. Obviamente la factibilidad de alcanzar esta meta está condicionada por la superación de las actuales dificultades de financiamiento y altas tasas de interés que afectan al sector, lo cual depende del éxito de la política de estabilización económica.

Las medidas adoptadas en estos años ponen de manifiesto que una condición necesaria para la inserción internacional de Argentina en materia comercial requiere de un frente acompasado de políticas: la agenda comercial y las cuestiones productivas, ambas sujetas en su potencialidad y efectos al espacio que brinde el diseño y la marcha de la macroeconomía. La tarea de las dos primeras –política comercial y desarrollo productivo– es concentrar los esfuerzos sobre los hechos estilizados que se señalaron en la sección anterior. De importancia mayúscula es el hecho que la capacidad exportadora de Argentina impone un límite al crecimiento económico. En la reciente revisión del programa Stand-By, el FMI (FMI, 2018) proyecta para 2023 niveles de exportación superiores al cálculo oficial (US\$ 118 mil millones). No obstante que las tasas de crecimiento del PBI son apenas superiores al 3 % durante el período proyectado, la cuenta corriente resulta negativa en los 5 años de la proyección (2019-23).³⁴ A pesar que el ejercicio implica un manejo cauto de la demanda agregada, la proyección del FMI pone de manifiesto la necesidad de financiamiento externo, más allá de la contribución proveniente de la inversión extranjera directa (Carciofi, 2019a, 2019b).

La cuestión excede al terreno comercial para transformarse en una dimensión central de las posibilidades de desarrollo, creación de empleo y, por ende, inclusión social. A partir de allí se deducen las otras dimensiones: la necesidad ampliar mercados bajo las reglas existentes o mediante nuevos acuerdos comerciales, lo cual abre el terreno a la inteligencia comercial, la promoción y las negociaciones, para aumentar el volumen y diversificar la composición de la canasta exportadora. Resulta prioritario incrementar la oferta de los productos líderes, al tiempo que se hacen esfuerzos por sumar aquellos con menor participación y que no forman parte de la oferta convencional, incluyendo también los servicios. Se han venido dando pasos en esta dirección. Pero se trata de aquí en más de mover en forma articulada las diferentes piezas.

³³ En la estrategia oficial expuesta en el Proyecto de Presupuesto 2019, el programa PPP fue presentado como la herramienta para dar continuidad a gran parte de la obra pública nacional que debió ser recortada para cumplir con los objetivos de déficit primario cero.

³⁴ La tasa del crecimiento del PBI del período 2017-2023 resulta 1,6%.

Prioridades de la agenda

Ahora bien, apuntando a una agenda más inmediata, aparecen varios temas de importancia prioritaria. El primero, según se mencionó, es el **MERCOSUR**. El inicio de un nuevo gobierno en Brasil abre el espacio para la reforma necesaria aunque también despierta interrogantes. Aquí aparece claro el temario a trabajar, toda vez que el presupuesto básico sea el esquema definido por el Tratado de Asunción en 1991. En primer lugar, corresponde definir un programa factible para mejorar el espacio de comercio intrazona y cuyo punto de partida debería ser la revisión del Arancel Externo Común, haciendo explícita la estructura de protección efectiva buscada, junto con la eliminación de las múltiples listas de excepciones que existen actualmente (**Anexo, Cuadro A8**)³⁵. Esto permitiría la construcción de un territorio aduanero común, con significado económico práctico. Estas son herramientas que, en caso de adoptarse, permitirán facilitar la integración productiva intrabloque. Si hasta ahora estos aspectos estuvieron limitados principalmente al complejo automotor, deben extenderse a otros sectores. La agroindustria es una cadena con potencial de integración productiva en el MERCOSUR.

En segundo término, y con igual grado de urgencia, se impone la necesidad de ampliar las fronteras externas del MERCOSUR, tanto en el plano regional como con terceros mercados. En cuanto a lo primero, se han hecho avances con la Alianza del Pacífico y ahora es necesario consolidarlos (Campos y Carciofi, 2017). El núcleo más difícil es la ampliación del Acuerdo con México (ACE 54), expandiendo la canasta de intercambio e intensificando el uso de las ventajas del tratado existente. Además, es necesario definir la postura del bloque frente a la Unión Europea e identificar nuevamente la factibilidad de conclusión del acuerdo. Pero esto no puede ser un foco de atención exclusiva de los negociadores. Al contrario, la compleja negociación con Europa es una oportunidad para imprimir mayor dinamismo a los otros diálogos en marcha -Canadá y Singapur-. La concreción de acuerdos con estos países brindaría una señal de cambio y constituyen una alternativa frente al actual *statu quo*. En este camino de dinamizar la proyección externa corresponde evaluar la posibilidad de arribar a acuerdos marco dentro del actual esquema de unión aduanera, complementado con cronogramas de aplicación diferencial tal como los aplicados por el MERCOSUR en otros acuerdos. Si tal fuera el caso, parece pertinente la búsqueda de una fórmula apropiada.³⁶ El preciso alcance de una solución en tal sentido debe ser definido frente a la especificación concreta del caso que se pretende resolver.³⁷

El necesario relanzamiento del MERCOSUR requiere el complemento de una activa gestión en el plano bilateral, y en particular: **China y EEUU**. En ambos casos se dan cita la importancia del volumen de comercio al que se suman cuestiones estratégicas, tanto en inversiones, tecnología, como apoyo financiero. Estos temas están contenidos en los respectivos programas de cooperación que incluyen compromisos mutuos a mediano y

³⁵ Tal como se observa en el Cuadro VIII, los aranceles aplicados por cada uno de los países son diferentes. Las listas nacionales de excepción conllevan perforaciones al AEC.

³⁶ Tal como lo indican los diversos trascendidos de prensa, estos temas son motivo de análisis de los negociadores del MERCOSUR (ver La Nación, 26 de diciembre de 2018).

³⁷ Existen precedentes en el MERCOSUR de acuerdos marcos conjuntos para dar paso luego a negociaciones con ritmos diferentes para cada uno de los socios. En 2017 se firmó el ACE MERCOSUR-Colombia que entró en vigor para Argentina y para Brasil. En particular, el Acuerdo incluye un mecanismo por el cual Argentina puede exportar a Colombia, con arancel cero, un cupo de vehículos que aumenta progresivamente.

largo plazo (Carciofi, 2015). Es necesario dar amplia transparencia a estos acuerdos e involucrar a más actores a este diálogo estratégico.

Los puntos señalados no agotan la lista, pero sí tienen un carácter destacado si es que la búsqueda de una inserción internacional de Argentina trasciende el plano discursivo para apoyarse en objetivos y resultados concretos. Las limitaciones del camino seguido hasta ahora son evidentes. Pero la necesaria transformación a emprender no sólo requiere definiciones de políticas e instrumentos acorde a estos objetivos, sino que también debe contar con los acuerdos que le brinden soporte. En otros términos, la construcción de un perfil exportador más dinámico pone en marcha una economía política donde es necesario amalgamar intereses y administrar los costos sociales y económicos del proceso. La forma de avanzar en este camino es un debate abierto y transparente, con una participación amplia: las distintas expresiones políticas con representación parlamentaria, academia, sociedad civil, sindicatos y el sector privado. El gobierno tiene, en ese contexto, una responsabilidad singular. Le cabe la iniciativa y la formulación de objetivos y propuestas: qué se pretende del MERCOSUR, qué se busca de la relación con otros socios estratégicos, cómo se amplía el potencial exportador, dónde se invierten los recursos fiscales en apoyo de la necesaria transformación productiva, para citar sólo algunos temas a modo de ejemplo. Estos desafíos han sido atendidos sólo de manera fragmentaria por la actual administración.

Finalmente, y aún en la hipótesis de que haya una opción clara por la reinserción internacional de Argentina, corresponde tomar nota que el contexto externo habrá de resultar cambiante y complejo. Las reglas y modalidades del multilateralismo de post-guerra liderado por EEUU y seguido por Occidente, corresponden a un capítulo de la historia pasada. El ascenso de China y la disputa por un nuevo liderazgo global conmueven a todo el edificio de institucionales construidas bajo aquellas premisas. Si en el anterior esquema ya resultaba trabajoso la cooperación para la gobernanza global, los espacios de disputa habrán de multiplicarse. En síntesis, si bien Argentina debe superar las restricciones que impuso el estancamiento exportador, el contexto externo es menos favorable. Las decisiones y opciones requieren por tanto una evaluación permanente de riesgos y una focalización muy clara sobre cuáles son los objetivos que se buscan en cada caso.

A modo de conclusión

La economía argentina ha permanecido estancada en los últimos ocho años, alternando recuperaciones de corta duración y recesiones. Una condición necesaria para alcanzar la trayectoria del crecimiento económico es consolidar el desempeño exportador. La construcción de ese camino debe tomar debida nota de los hechos estilizados analizados en este trabajo, y hace necesario superar varios de los flancos débiles de la “inserción internacional inteligente” seguida en estos últimos años. De manera sintética, el camino a profundizar requiere de una acción coordinada de un conjunto de políticas: la macroeconomía, el desarrollo productivo y la estrategia comercial.

En cuanto a la dimensión macro, incluyendo la arista fiscal, se destacan dos herramientas centrales: el tipo de cambio real y la consolidación de las finanzas públicas. Respecto del nivel de tipo de cambio, Argentina acumula suficiente número de episodios que muestran que la apreciación real inhibe el desarrollo de las actividades transables. En cuanto a la solvencia fiscal, el aporte con relación a la estrategia exportadora es doble. Por un lado, la necesidad de sustituir los derechos a la exportación por impuestos eficientes y con capacidad recaudatoria compatible con las necesidades de gasto; por otro lado, obtener los márgenes en el presupuesto para apoyar selectivamente a actividades con capacidad de generación neta de divisas o sustituir importaciones. Como se ha discutido en este trabajo, los complejos exportadores de bienes hoy existentes tienen un gran potencial: agroindustria (incluyendo cereales, oleaginosas, ganadería y pesca), minería, energía y actividades vinculadas a las economías regionales y, por el lado de los servicios, se destacan el turismo y los Servicios Basados en Conocimiento. Ahora bien, las posibilidades de escalar en la cadena de valor de estas actividades y aún la incorporación de nuevos productos no ocurren de manera espontánea. Cada uno de estos sectores, aún los más competitivos, requieren un acompañamiento eficaz desde la esfera pública.

Es en este terreno donde las políticas de desarrollo productivo pueden materializar su contribución. El tema es amplio, pero para limitarnos solamente a lo mencionado en este trabajo, corresponde una revisión exhaustiva de las exenciones tributarias vigentes en la actualidad. Un criterio central para el análisis es la contribución de estos gastos tributarios y de la concesión subsidios con relación a la inserción internacional de la economía argentina.

El tercer pilar, complementario de lo anterior, es la agenda y la estrategia comercial. En su dimensión bilateral, el propósito es mejorar el acceso a mercados, ampliar el espectro de productos y servicios, y negociar inversiones y cooperación técnica en los casos pertinentes. En tal sentido, todos los socios comerciales exigen una atención privilegiada, especialmente si se toma en cuenta que las cuestiones económicas se entrelazan con otras dimensiones de política internacional. Por otro lado, y como se ha mencionado arriba, en términos del horizonte más inmediato, la cuestión del MERCOSUR aparece como uno de los tópicos salientes.

Ahora bien, este proceso de transformación habrá de transcurrir en un contexto global de tensiones comerciales y de debilidad relativa del multilateralismo. No obstante, como se ha visto, los países menos vinculados a las CGV –tal el caso de Argentina– exhiben menos riesgos, aunque no estarán exentos de la incertidumbre que generan las fricciones existentes en la economía global. El otro dato positivo es que las proyecciones existentes señalan al Asia emergente como la región con tasas de crecimiento muy superiores al

promedio mundial. Las exportaciones argentinas están presentes en este grupo de países y hay posibilidades de ampliar la participación.

En síntesis, Argentina puede superar el estancamiento exportador de los años previos, pero para ello necesita un crecimiento sostenido de sus ventas externas de bienes y servicios. No se trata de una visión mercantilista. Es un planteo sobre la viabilidad del desarrollo del país. El contexto externo, si bien no es sencillo, tampoco resulta enteramente adverso. Los resortes de política que es necesario poner en marcha también son conocidos, pero el desafío va más allá de las cuestiones técnicas y de decisiones del Ejecutivo. La pregunta es si la economía política que supone el recorrido a realizar concita los apoyos necesarios para brindar la continuidad en el tiempo. Este proceso es esencialmente de naturaleza política y supone un debate abierto a todos los sectores, que es continuo y no se salda en una instancia única. No obstante, al gobierno le corresponde la iniciativa de los temas en discusión y la formulación de las propuestas. La cuestión queda anotada en el cuaderno de tareas de la próxima administración.

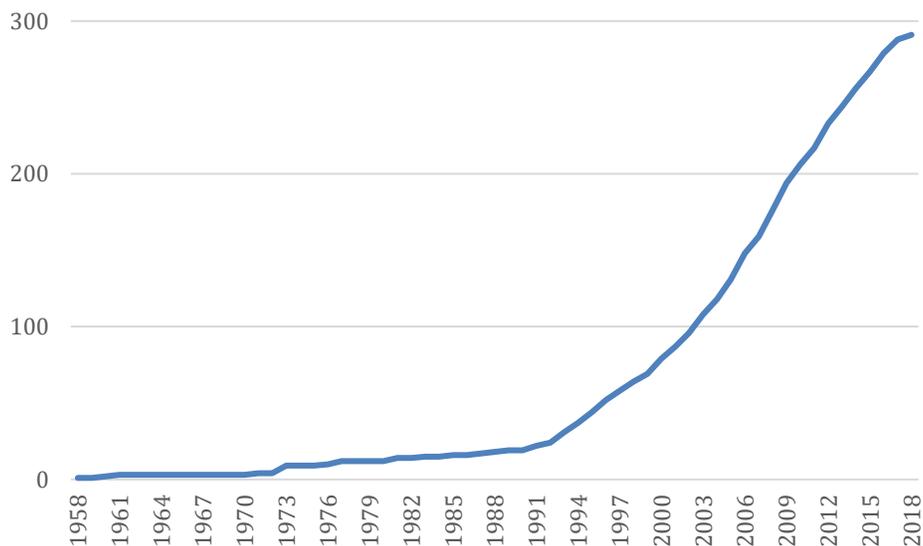
Bibliografía

- Albrieu, R. y Rapetti, M. (2018). Robots en las Pampas. Futuros alternativos para el mercado de trabajo argentino en la Cuarta Revolución Industrial. CIPPEC, DPP 210, diciembre 2018.
- Allison, G. (2017). *Destined for War, Can America and China escape Thucydide's Trap*.
- Autor, D. H., Dorn, D., & Hanson, G. H. (2016). The china shock: Learning from labor-market adjustment to large changes in trade. *Annual Review of Economics*, 8, 205-240.
- Baldwin, R. (2012). "Global supply chains: Why they emerged, why they matter, and where they are going," CEPR Discussion Papers 9103, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Baldwin, R. (2016). *The Great Convergence*. Harvard University Press.
- Baldwin, R. (2019). *The Globotics Upheaval: Globalization, Robotics, and the Future of Work*. Oxford University Press.
- BID-INTAL (2017). Los futuros del MERCOSUR. Nota Técnica IDB-TN-1263.
- Brown, C. y Kolb, M. (24 de septiembre de 2018). Trump's Trade War Timeline: An Up-To-Date Guideline. Peterson Institute of International Economics. Disponible en: <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide>
- Carciofi, R. y Campos, R. (2016). Inserción internacional de la economía argentina. Temas y propuestas para una agenda de la política comercial. Serie Estudios. Fundación CECE.
- Carciofi, R. y Campos, R. (2017). Alianza del Pacífico-MERCOSUR: el comercio agroindustrial y los acuerdos comerciales. Documento de Trabajo, Grupo de Países Productores del Sur, GPS. Enero 2017.
- Campos, R. y Gayá, R. (2016). MERCOSUR: su estado de implementación y su relación otras iniciativas regionales y multilaterales. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Comercio.
- Carciofi, R y Carreras Mayer, P. (2018). Presupuesto 2019: Déficit primario 0 y el replanteo de la estrategia fiscal. CIPPEC.
- Carciofi, R. (2015). Argentina-China. Una Asociación Estratégica Integral, en *Alquimias Económicas*, Marzo 2015, <http://alquimiaseconomicas.com/2015/03/25/argentina-china-una-asociacion-estrategica-integral/#more-399>
- Carciofi, R. (2015). Cadenas de Valor: ¿Una alternativa frente al descenso de las commodities?, en *Alquimias Económicas*, Noviembre. <http://alquimiaseconomicas.com/2015/11/24/cadenas-de-valor-una-alternativa-frente-al-descenso-de-los-precios-de-los-commodities/>
- Carciofi, R. (2019a). Las proyecciones del programa con el FMI: crecimiento y cuentas externas. Apuntes de Lectura. *Alquimias Económicas*, Enero 2019.

- Carciofi, R. (2019b). Las proyecciones del FMI y el debate de política económica. Nota de opinión. *El Economista*, 6 de Mayo, 2019.
- Carreras Mayer, P. y Rapetti, M. (2018). Oportunidades y obstáculos para la expansión de los servicios basados en conocimiento: evidencia de software y audiovisuales. Programa de Investigadores, Secretaría de Comercio de la Nación. Documento de Trabajo No.2.
- Erten, B y Ocampo, J.A. (2012). Super-cycles of commodity prices since the mid nineteenth century. DESA. Working Paper No 10, February 2012.
- FMI (2018). Argentina. Second Review Under the Stand-by Arrangement. Country Report, 18/374. December 19, 2018.
- FMI (Octubre, 2018). Perspectivas de la economía mundial.
- González A.; Hallak, J. C.; Schott P. y Soria Genta T. 2012. Internacionalización de firmas argentinas en cadenas globales de valor no orientadas hacia el mercado masivo. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento de Trabajo #IDB-WP-375.
- López, A. (2018). "Los servicios basados en el conocimiento: ¿Una oportunidad para la transformación productiva en Argentina?". Documento de Trabajo No. 38 IIEP, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Agosto, 2018.
- Meltzer, J. (2018). The Impact of Artificial Intelligence on International Trade. Brookings.
- Milankovic, B. (2016). Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization. Belknap Press.
- OECD (2018). Trade Policy and The Global Economy, Scenario 2: Increasing Tariffs.
- President of the United States of America (2017). *National Security Strategy*. December.
- Palazzo, G. y Rapetti, M. (2017). Real Exchange rate and export performance in Argentina, 2002-2008, *Journal of Post-Keynesian Economics*.
- Piñeiro, M. y Rozenwurcel, G. (coords) (2016). Argentina: Una estrategia de desarrollo para el siglo XXI. Segunda Edición. Editorial Teseo.
- Rapetti, M. (2017). *La Macroeconomía del gradualismo*. Conferencia pronunciada en la 23 Conferencia de la Unión Industrial Argentina. <https://www.cippec.org/textual/la-macroeconomia-del-gradualismo>
- Rapetti, M. (2018). Los desafíos macroeconómicos tras el acuerdo con el FMI. Documento de Políticas Públicas 208. CIPPEC.
- Rodrik, D. (2011). The globalization paradox: democracy and the future of the world economy. WW Norton & Company.
- Subramanian, A. y Kessler, M. (2013). The hyperglobalization of trade and its future. Working Paper 13-6. Peterson Institute for International Economics.

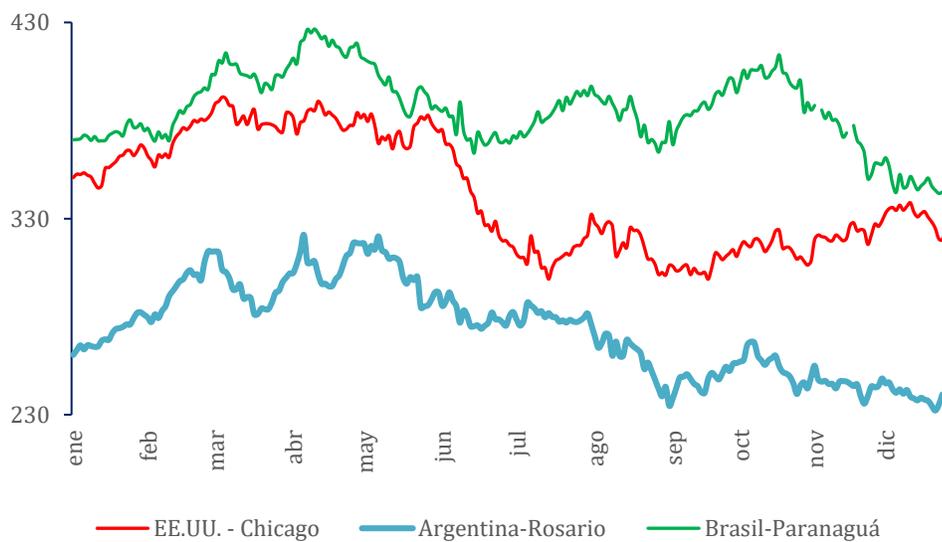
Anexo

Gráfico A1. Cantidad de acuerdos comerciales regionales vigentes (1958-2018)



Fuente: Elaboración propia en base a OMC

Gráfico A2. Precio de la soja en el mercado internacional y en puertos sudamericanos en dólares por tonelada (2018)



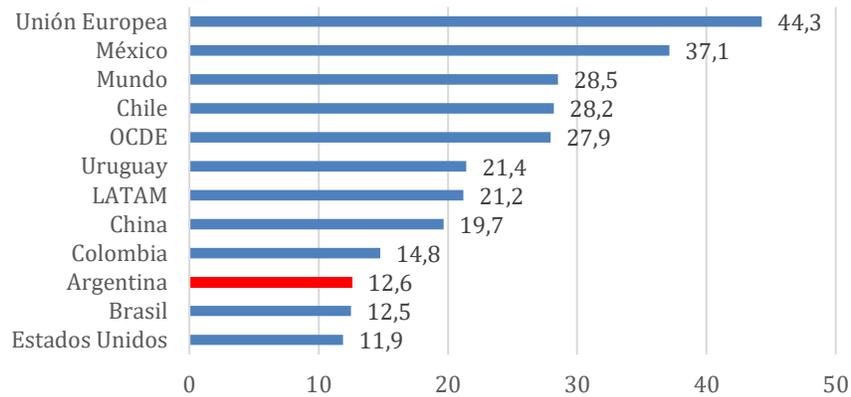
Fuente: Elaboración propia en base a CME Group, Bolsa de Comercio de Rosario y CEPEA Universidade de São Paulo. Nota: la cotización de Argentina es precio fob neto de retenciones

Cuadro A1. Crecimiento económico por grupo de países. Promedio anual en % y proyecciones desde 2019

| | 1980s | 1990s | 2003-2008 | 2012-2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------------|-------|-------|-----------|-----------|------|------|------|
| Mundo | 3,3 | 3,2 | 4,8 | 3,5 | 3,7 | 3,5 | 3,6 |
| Economías avanzadas | 3,3 | 2,9 | 2,3 | 1,8 | 2,3 | 2,0 | 1,7 |
| Economías emergentes | 3,3 | 3,8 | 7,4 | 4,8 | 4,6 | 4,5 | 4,9 |
| Asia emergente | 6,7 | 7,3 | 9,1 | 6,8 | 6,5 | 6,3 | 6,4 |

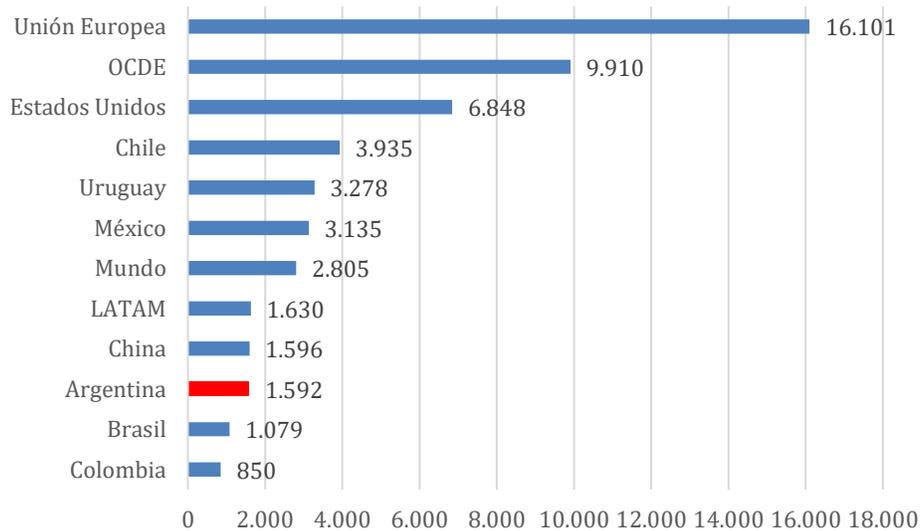
Fuente: Elaboración propia en base a FMI. WEO, enero 2019.

Gráfico A3. Exportaciones de bienes y servicios en países y regiones seleccionados, como % del PBI (2016)



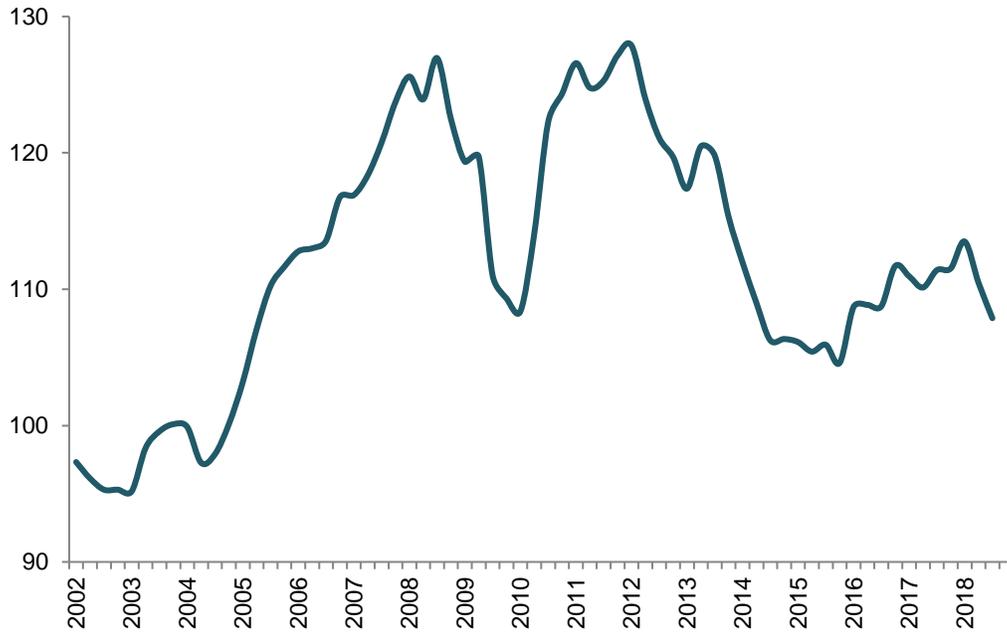
Fuente: Banco Mundial

Gráfico A4. Exportaciones de bienes y servicios per cápita en dólares (2016)



Fuente: Banco Mundial

Gráfico A5. Cantidades exportadas, según promedio móvil trimestral



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC
Nota: Índice 2004 = 100.

Cuadro A2. Complejos exportadores, en US\$ millones y en % (2017)

| Ranking | Complejos exportadores | US\$ Mill. | Part. % |
|----------|---|---------------|-----------|
| 1 | Complejos oleaginosos | 18.523 | 32 |
| | Complejo soja | 15.540 | 27 |
| | Complejo biodiésel | 1.224 | 1 |
| | Complejo maní | 902 | 2 |
| | Complejo girasol | 790 | 2 |
| | Otras exportaciones oleaginosas | 68 | 0 |
| 2 | Complejos cerealeros | 7.628 | 13 |
| | Complejo maicero | 3.935 | 7 |
| | Complejo triguero | 2.701 | 5 |
| | Complejo arrozero | 172 | 0 |
| | Otras exportaciones cerealeras | 820 | 1 |
| 3 | Complejo automotriz | 6.327 | 11 |
| 4 | Complejos petrolero-petroquímico | 2.899 | 5 |
| | Complejo petróleo y gas | 2.201 | 4 |
| | Complejo petroquímico | 699 | 1 |
| 5 | Complejos de origen bovino | 2.873 | 5 |
| | Complejo carne | 1.543 | 3 |
| | Complejo cuero | 742 | 1 |
| | Complejo lácteo | 587 | 1 |
| 6 | Complejo oro | 2.262 | 4 |
| 7 | Complejos frutihortícolas | 2.108 | 4 |
| | Complejo frutícola | 1.113 | 2 |

| Ranking | Complejos exportadores | US\$ Mill. | Part. % |
|-----------|-------------------------------------|---------------|------------|
| | Complejo hortícola | 995 | 2 |
| 8 | Complejo pesquero | 1.977 | 3 |
| 9 | Complejo uva | 949 | 2 |
| 10 | Complejo aluminio | 763 | 1 |
| 11 | Complejo farmacéutico | 744 | 1 |
| 12 | Complejo siderúrgico | 686 | 1 |
| 13 | Complejos de origen forestal | 597 | 1 |
| | Complejo celulósico-papelero | 351 | 1 |
| | Complejo maderero | 115 | 0 |
| | Otras exportaciones forestales | 132 | 0 |
| 14 | Complejo cobre | 420 | 1 |
| 15 | Complejo tabacalero | 322 | 1 |
| 16 | Complejo avícola | 314 | 1 |
| 17 | Complejos de origen ovino | 222 | 0 |
| | Complejo lanero, cueros y pieles | 214 | 0 |
| | Complejo carne ovina | 8 | 0 |
| 18 | Complejos algodoneros | 88 | 0 |
| | Complejo algodonero textil | 80 | 0 |
| | Complejo aceite de algodón | 8 | 0 |
| 19 | Resto exportaciones | 8.681 | 15 |
| | Total exportaciones | 58.384 | 100 |

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Cuadro A3. Comparación de países con exportaciones basadas en RRNN

| País | PBI pc 2017 (US\$ corr.) | X bienes y servicios pc | X agro- energía- minerales) pc | X agro+ energía- minerales) /X bienes | X agro/ X bienes | X energía/ X bienes | X minerales/ X bienes |
|------------------|-----------------------------------|----------------------------------|---|--|------------------------|------------------------------|--------------------------------|
| Noruega | 75.505 | 24.199 | 14.890 | 75% | 12% | 56% | 6% |
| Australia | 53.800 | 9.607 | 7.599 | 80% | 18% | 30% | 31% |
| Canadá | 45.032 | 13.115 | 4.974 | 43% | 16% | 20% | 7% |
| Nueva Zelanda | 42.941 | 10.413 | 6.223 | 77% | 72% | 2% | 3% |
| Uruguay | 16.246 | 3.278 | 1.831 | 80% | 78% | 2% | 0% |
| Chile | 15.346 | 3.935 | 3.329 | 86% | 30% | 1% | 55% |
| Argentina | 14.398 | 1.592 | 891 | 67% | 61% | 3% | 3% |
| Brasil | 9.821 | 1.079 | 649 | 62% | 40% | 9% | 13% |
| Perú | 6.572 | 1.353 | 1.039 | 73% | 20% | 8% | 45% |
| Colombia | 6.409 | 850 | 579 | 74% | 19% | 54% | 1% |
| Ecuador | 6.273 | 1.184 | 1.085 | 93% | 55% | 36% | 1% |
| Paraguay | 5.824 | 1.702 | 1.145 | 89% | 63% | 25% | 1% |

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial y OMC

Cuadro A4. Principales socios comerciales. Destinos de exportación en US\$ millones y en % (2017)

| Ranking | Destino | US\$ mill. | Part. % |
|---------|----------------|------------|---------|
| 1 | Brasil | 9.325 | 16% |
| 2 | Estados Unidos | 4.446 | 8% |
| 3 | China | 4.339 | 7% |
| 4 | Chile | 2.646 | 5% |
| 5 | Viet Nam | 2.271 | 4% |

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Cuadro A5. Participación de los principales productos de exportación, en US\$ millones y en % (2013 y 2017)

| 2003 | | | | | 2017 | | | | |
|----------------------|--|----------|------------|---------|----------------------|--|----------|------------|---------|
| Columna1 | Producto | SA 8 d. | US\$ mill. | Part. % | Columna1 | Producto | SA 8 d. | US\$ mill. | Part. % |
| 1 | Harina y "pellets" de la extracción del aceite de soja | 23040010 | 3.266 | 11% | 1 | Harina y pellets de la extracción de la soja | 23040010 | 9.080 | 16% |
| 2 | Aceites crudos de petróleo | 27090010 | 2.296 | 8% | 2 | Maíz (excluido para la siembra, en grano) | 10059010 | 3.824 | 7% |
| 3 | Aceite de soja en bruto, incluso desgomado | 15071000 | 2.003 | 7% | 3 | Aceite de soja (en bruto incluso desgomado) | 15071000 | 3.641 | 6% |
| 4 | Porotos de soja (excluido para siembra) | 12010090 | 1.836 | 6% | 4 | Vehículos automóviles para el transporte de mercancías | 87042190 | 2.926 | 5% |
| 5 | Maíz (excluido para la siembra, en grano) | 10059010 | 1.215 | 4% | 5 | Porotos de soja (excluido para siembra) | 12019000 | 2.719 | 5% |
| 6 | Trigo y morcajo, excluidos trigo duro y p/siembra | 10019090 | 940 | 3% | 6 | Trigo (excluido duro, excluido para siembra) | 10019900 | 2.361 | 4% |
| 7 | Gasolinas excluidas de aviación | 27101159 | 847 | 3% | 7 | Oro p/uso no monetario, formas en bruto de aleación dorada o bullón dorado | 71081210 | 2.247 | 4% |
| 8 | Aceite de girasol en bruto | 15121110 | 492 | 2% | 8 | Biodiesel | 38260000 | 1.224 | 2% |
| 9 | Aviones y otras aeronaves, de peso en vacío > a 15000 kg., excl. a turbohélice | 88024090 | 488 | 2% | 9 | Aprovisionamiento de combustibles y lubricantes a buques y aeronaves | 99980100 | 812 | 1% |
| 10 | Minerales de cobre y sus concentrados excluido sulfuros | 26030090 | 474 | 2% | 10 | Camarones, langostinos y otros decápodos excluidos de agua fría, enteros, congelados | 3061710 | 761 | 1% |
| Subtotal 10 primeros | | | 13.859 | 46% | Subtotal 10 primeros | | | 29.594 | 51% |

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

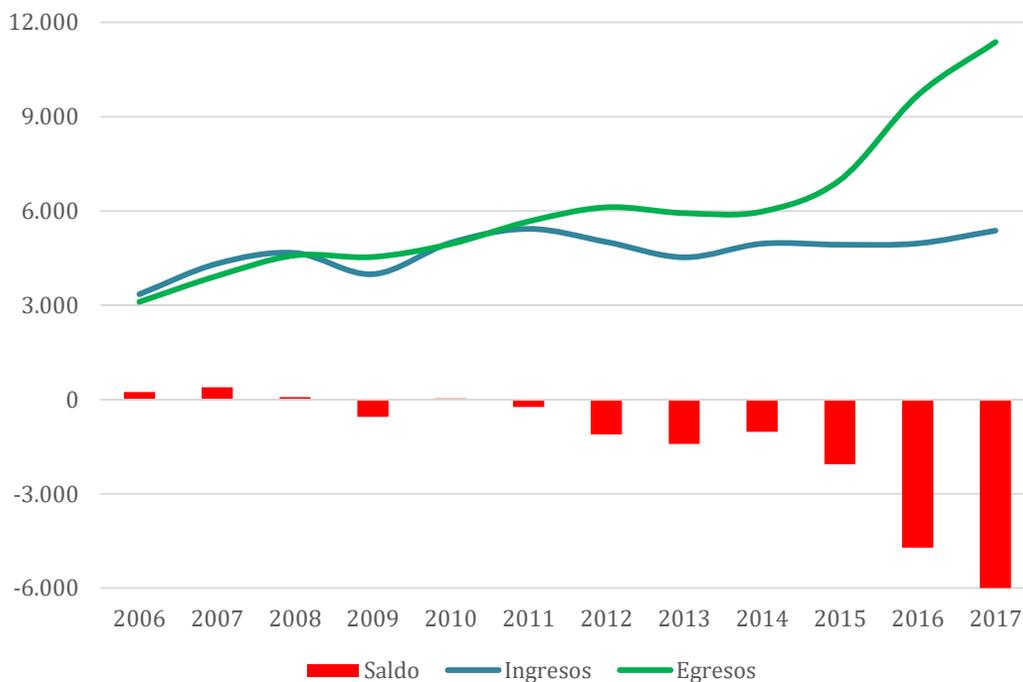
Cuadro A6. Exportaciones de servicios, en US\$ millones y en % (2017)

| Exportaciones de servicios | US\$ mill. | Part. % |
|---|---------------|-------------|
| Totales | 14.196 | 100% |
| 1. Viajes | 5.060 | 36% |
| 2. Otros servicios empresariales | 4.171 | 29% |
| 3. Servicios de telecomunicaciones, informática y de información | 1.951 | 14% |
| 4. Transporte | 1.950 | 14% |
| 5. Servicios personales, culturales y recreativos | 300 | 2% |
| 6. Bienes y servicios del gobierno, n.i.o.p. | 243 | 2% |
| 7. Cargos por el uso de la propiedad intelectual n.i.o.p. | 230 | 2% |
| 8. Servicios financieros | 155 | 1% |
| 9. Servicios de mantenimiento y reparaciones n.i.o.p. | 98 | 1% |
| 10. Servicios de seguros y pensiones | 35 | 0% |
| 11. Construcción | 4 | 0% |
| 12. Servicios de manufactura sobre insumos físicos pertenecientes a otros | 1 | 0% |

Nota: Los SBC son 2. Otros servicios empresariales, 3. Servicios de telecomunicaciones, informática y de información, 5. Servicios personales, culturales y recreativos y 7. Cargos por el uso de la propiedad intelectual n.i.o.p. .

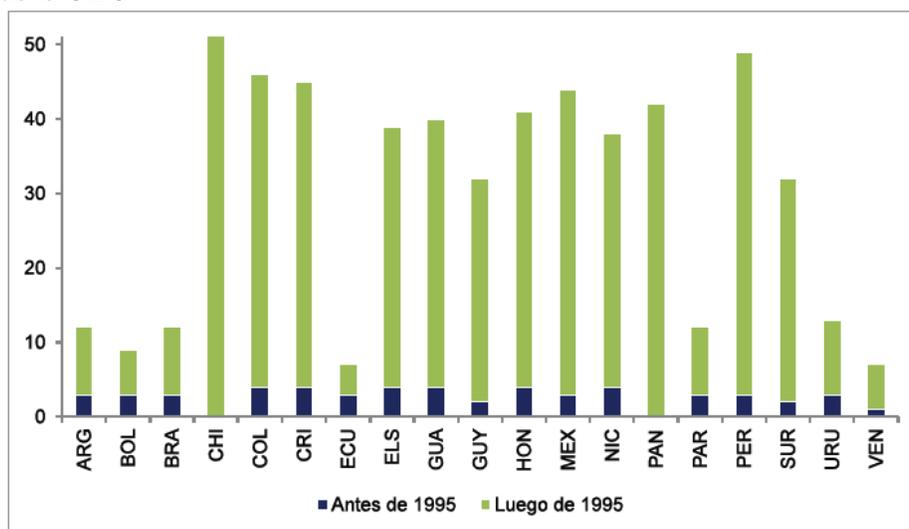
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Gráfico A6. Cuenta viajes del balance de pagos



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Gráfico A7. Cantidad de acuerdos comerciales regionales suscritos antes y después de la creación de la OMC



Fuente: elaboración propia en base a SICE.

Nota: uniones aduaneras y zonas de libre comercio. No se incluyen acuerdos macro ni de alcance parcial.

Cuadro A7. Exportaciones de bienes de países del MERCOSUR en US\$ millones y en % (2017)

| 2017 | Argentina | | Brasil | | Paraguay | | Uruguay | | MERCOSUR | |
|----------------|---------------|---------|----------------|---------|--------------|---------|--------------|---------|----------------|---------|
| | US\$ mill. | Part. % | US\$ mill. | Part. % | US\$ mill. | Part. % | US\$ mill. | Part. % | US\$ mill. | Part. % |
| Totales | 58.621 | | 217.739 | | 8.680 | | 7.858 | | 292.898 | |
| MERCOSUR | 11.690 | 20% | 22.613 | 10% | 4.125 | 48% | 1.858 | 24% | 40.285 | 14% |
| Resto ALC | 7.242 | 12% | 21.390 | 10% | 932 | 11% | 661 | 8% | 30.225 | 10% |
| Europa | 11.123 | 19% | 41.529 | 19% | 1.149 | 13% | 1.272 | 16% | 55.073 | 19% |
| Estados Unidos | 4.433 | 8% | 26.873 | 12% | 119 | 1% | 455 | 6% | 31.879 | 11% |
| Asia | 16.277 | 28% | 78.743 | 36% | 1.028 | 12% | 1.712 | 22% | 97.760 | 33% |
| Demás Países | 7.856 | 13% | 26.591 | 12% | 1.328 | 15% | 1.901 | 24% | 37.675 | 13% |

Fuente: elaboración propia en base a OMC.

Cuadro A8. Aranceles del MERCOSUR

| | | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay | MERCOSUR |
|---------------------------------------|------|---------------|----------------|--------------|-------------|-------------|
| Arancel NMF promedio simple | 2017 | 13,7 | 13,4 | 9,8 | 10,3 | |
| Arancel promedio ponderado | 2016 | 14,2 | 10,3 | 6,6 | 10,2 | |
| Importaciones en miles de millones US | 2016 | 55,3 | 137,3 | 9,6 | 7 | 209,2 |
| Promedio ponderado MERCOSUR | | 785,26 | 1414,19 | 63,36 | 71,4 | 11,2 |

Fuente: elaboración propia en base OMC

Acerca del autor

Ricardo Carciofi: investigador principal del programa de Desarrollo Económico. Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), y magíster y doctor en Desarrollo Económico (Universidad de Sussex). Fue subsecretario de Presupuesto (1985-1989) y de Programación del Sector Público (diciembre 1983-1985). Además, fue docente en la cátedra de Finanzas Públicas de la UBA y fue directivo y consultor de organismos internacionales. Se desempeñó como director ejecutivo en el Banco Interamericano de Desarrollo, asesor regional de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL y director del Instituto de Integración de América Latina del BID. Actualmente, es investigador invitado del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) de la Universidad de Buenos Aires.

Este documento se realizó en el marco del proyecto “Exportar para crecer”, dirigido por Martin Rapetti, director del Programa de Desarrollo Económico de CIPPEC.

Para citar este documento: Carciofi, R. (abril de 2019). Inserción internacional de Argentina: el desempeño exportador como límite al crecimiento económico. *Documento de Trabajo N°180*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por San Antonio Internacional.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Protección Social, Desarrollo Económico, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org www.cippec.org