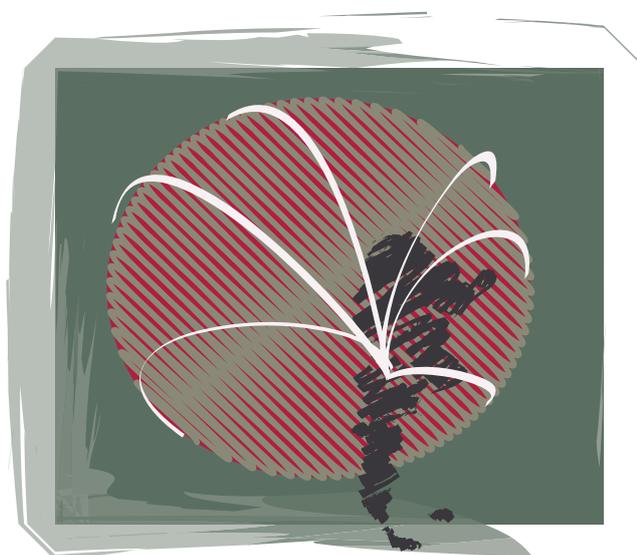


Seminario CEI -CEPAL

Estructura y Desafíos del Comercio Exterior Argentino



29 de agosto de 2007
Buenos Aires, Argentina

Estructura y Desafíos del Comercio Exterior Argentino

1. Introducción

El 29 de agosto de 2007 se realizó en el Palacio San Martín el seminario “Estructura y Desafíos del Comercio Exterior Argentino”, organizado conjuntamente por el Centro de Economía Internacional (CEI) del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Buenos Aires. Dicho seminario tuvo el propósito de promover la discusión sobre un tema de particular importancia para el desenvolvimiento económico del país como es la inserción de la Argentina en la economía mundial y la política comercial en función de los objetivos de desarrollo económico del país. La realización reunió a especialistas de distintos ámbitos e instituciones, circunstancia que permitió enriquecer el debate y aportar una visión integral sobre los temas del seminario.

2. Motivación y objetivo del seminario

La recuperación de la economía de la Argentina ha estado acompañada de un cambio significativo en los precios relativos de los bienes comerciados internacionalmente. En una perspectiva histórica, el tipo de cambio real multilateral se ha mantenido en un nivel alto y estable desde 2003, sostenido por la política de acumulación de reservas del Banco Central.

Por otro lado, se verifica un hecho que no se ha dado en la economía del país en los últimos 60 años que siguieron a la segunda guerra mundial, esto es la continuidad del superávit fiscal y de la cuenta corriente del balance de pagos, en un marco de fuerte crecimiento que se extiende por quinto año consecutivo.

En este contexto macroeconómico, las exportaciones de bienes duplicarán en 2007 el nivel observado en 2002, impulsadas sobre todo por los envíos de manufacturas agrícolas e industriales, en un escenario en que un mayor número de empresas se incorporan al comercio exterior. Las exportaciones de servicios, por su parte, presentan una expansión superior al promedio mundial, además de una aceleración en su ritmo de crecimiento.

La evolución positiva señalada está en gran medida apoyada en el aumento de los precios internacionales de los productos agrícolas primarios y elaborados de exportación, circunstancia que ha determinado desde 2003 en adelante la reversión de la tendencia de largo plazo de deterioro de términos de intercambio del sector externo argentino.

A partir de los nuevos datos macroeconómicos y de la evolución del comercio exterior, se abren diversos interrogantes con relación a las fortalezas y debilidades que presenta la inserción internacional de la economía del país.

Desde un punto de vista agregado surge la pregunta de por qué es importante mantener el saldo positivo en la balanza de bienes y servicios así como aumentar la participación de las exportaciones en la demanda agregada.

Desde una visión estratégica, resulta necesario plantearse qué instrumentos de política contribuirían a mejorar la inserción internacional del país, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. En relación al carácter sustentable de ese proceso, la relación entre inversión y comercio exterior aparece como un tema significativo, fundamentalmente en aquellos sectores que tienen impacto sobre la integración y el valor agregado de las cadenas productivas o en la logística, como es el caso de la infraestructura energética, de transportes y portuaria.

De allí que el propósito del seminario fuera entonces el de promover el debate sobre la inserción de la Argentina en la economía internacional, analizar los principales temas estructurales que condicionan esa inserción, identificar los desafíos y las oportunidades y efectuar un diagnóstico de la situación actual. Dentro de lo anterior se incorporaron sugerencias relativas a las políticas apropiadas de mediano y largo plazo.

3. Estructura del seminario y síntesis de las exposiciones

El seminario fue abierto por el Director del Centro de Economía Internacional, Embajador Néstor Stancanelli y el Director de la Oficina de CEPAL, Dr Bernardo Kosacoff, quienes invitaron al Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Embajador Alfredo Chiaradia, a pronunciar el discurso inaugural.

En la inauguración del seminario el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, quién habló en representación del Canciller Jorge Taiana, destacó los cambios producidos en la economía del país, en particular el crecimiento prolongado y los superávits gemelos de las cuentas fiscales y del balance de pagos.

El Secretario mencionó la evolución de las exportaciones de bienes y servicios y la importancia que ha adquirido el sector externo en la consolidación de la economía del país. Reseñó los tres pilares de la política de comercio exterior, vinculados a reglas multilaterales sólidas, que conduzcan a la liberalización del comercio agrícola y a un adecuado margen para la ejecución de la política industrial del país, la prioridad de la integración latinoamericana que impulsa la mayor competitividad de la producción nacional y la acción estratégica en materia bilateral y de promoción comercial para la expansión de las exportaciones argentinas en las áreas de mayor crecimiento de la demanda mundial.

Luego de la exposición del Embajador Chiaradia, se continuó con el programa del seminario, que incluyó tres paneles de discusión y una mesa redonda de conclusiones. Los paneles trataron los temas de inversiones, pequeñas y medianas empresas y tecnología, la política macroeconómica y sectorial de comercio exterior y las negociaciones internacionales. A continuación, se resumen los principales conceptos volcados por los expositores.

Primer Panel: Innovación tecnológica, inversiones y comercio exterior. Las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas. Moderado por Carlos Galperín (CEI).

Andrés López, (Centro de Investigaciones para la Transformación, CENIT) expresó que la Inversión Extranjera Directa (IED) genera aumentos de productividad y un impacto directo positivo sobre el comercio, pero en términos de derrame el hecho de que las trasnacionales exporten no se traduce en un efecto multiplicador que se extienda a las empresas locales. Por otro lado, habló sobre un patrón de comercio asimétrico, tanto geográfico como de composición; en el primer caso porque exportan a países en desarrollo o a Latinoamérica e importan de países de origen y casas matrices sin vender a sus países de origen, y en el segundo porque la composición tecnológica del patrón importador es muy superior a la del patrón exportador. López describió el impacto sobre el sector de software en particular, afirmando que por ahora no se observan demasiadas externalidades porque las empresas extranjeras no tienen muchos vínculos

con las locales, por ejemplo en términos de subcontratación de servicios o de compartir negocios. Destacó la necesidad de reforzar las políticas públicas que mejoren el acceso al financiamiento y desarrollo de redes empresariales, en especial para las pymes locales, y de invertir en educación y ciencia y tecnología para solucionar los cuellos de botella en materia de recursos humanos

Francisco Gatto (CEPAL) realizó una presentación sobre la dinámica pyme exportadora en la Argentina analizando la estrategia exportadora y algunos factores que restringen la competitividad. Las ventajas competitivas de las pymes son calidad y precios, mientras que sus limitaciones están en el financiamiento, problemas de productividad y capacidad productiva. Agregó que el aumento de la inversión estuvo asociado al agotamiento en la capacidad instalada mientras que se observa algo de inversión asociada a la exportación. Otro problema que aparece es la capacidad operativa limitada, que determina el volumen a exportar. Gatto, además, planteó dos cuestiones importantes, por un lado ver como en muchas empresas nuevas la meta de exportación está desde el comienzo en su plan de negocios y por otro ver las exportaciones desde el cluster, sobre todo para los agro alimentos, teniendo en cuenta no sólo al que hace el negocio final sino también a proveedores, transportes, logística etc. Por último, mencionó que las políticas públicas deberían estar más articuladas tanto territorial como sectorialmente, a la vez que destacó la importancia de políticas de estímulo y financiamiento destinadas a aumentar la capacidad instalada que se encuentra en el límite.

Tomás Castagnino (Investigaciones Económicas del Banco Central de la República Argentina, BCRA) comenzó señalando que para garantizar el crecimiento de las exportaciones son necesarios desde el punto de vista macro, una estructura productiva y una oferta que se adecuen a la demanda internacional y a nivel micro, contar con unidades productivas que puedan competir en los mercados internacionales. Destacó que la certificación de calidad explica una mayor continuidad de las empresas en los mercados internacionales, el número de años promedio crece cuanto menor es el tamaño de la firma y que, a nivel sectorial, este factor es más marcado entre las pymes que venden manufacturas industriales. Castagnino afirmó que la certificación está asociada al desenvolvimiento en los mercados internacionales, al dinamismo, la diversificación geográfica y los avances en mercados de destino, mientras que las pequeñas y medianas empresas exportadoras que certificaron fueron las que internalizaron los beneficios de un tipo de cambio competitivo. Para concluir, señaló que los pequeños exportadores dependen más de los certificados de calidad que los grandes.

Segundo Panel. Desafíos del comercio exterior argentino: sustentabilidad, oportunidades y debilidades. Moderado por Elvio Baldinelli (Fundación Standard Bank).

En su presentación, **Elvio Baldinelli**, mencionó que a pesar de los altos precios de las materias primas, la Argentina tiene un bajo nivel de exportaciones per cápita en relación a los países avanzados y en desarrollo exportadores de productos industriales. Consideró también necesario trabajar con las Pymes que exportan mayor valor agregado y generan más empleo. La capacitación de recursos y las políticas públicas de apoyo a las Pymes debe ser un pilar básico de ese propósito. Como conclusión, Baldinelli enfatizó que la Argentina debe complementar sus exportaciones primarias con mayores exportaciones de manufacturas para mejorar su nivel de riqueza per cápita y que el contexto actual, de altos precios internacionales para las materias primas, parecería ser una gran oportunidad para alcanzar dicho objetivo.

Daniel Berrettoni (CEI) resumió un trabajo realizado con Sebastián Castresana sobre la relación entre las exportaciones industriales y el nivel del tipo de cambio real. Su presentación comenzó destacando el acelerado crecimiento que han tenido las exportaciones de manufacturas industriales, medidas en volumen, en relación al promedio así como también la creciente concentración de las ventas en los países latinoamericanos. De acuerdo a las conclusiones del trabajo, la estabilidad y el nivel del tipo de cambio real juegan un rol significativo para explicar la evolución de las cantidades exportadas de manufacturas industriales pero aún más importante es la tasa de crecimiento del PIB de los socios comerciales. En este sentido, resulta importante que Latinoamérica sostenga el ritmo de crecimiento evidenciado en los últimos años y, como estrategia de largo plazo, diversificar las ventas hacia las regiones más dinámicas del mundo.

En opinión de **Gabriel Sánchez** (Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana, IERAL), el debate no debe centrarse en la discusión entre agro e industria sino en incrementar el componente tecnológico y la calidad de las exportaciones, cualquiera sea el producto y, en este sentido, mencionó la

mejor evolución que han mostrado tanto Chile como Brasil. Asimismo, destacó que el problema no pasa por una supuesta ausencia de capacidades subyacentes para generar capacidad exportadora en la Argentina, sino que las claves del problema hay que buscarlas en las externalidades de información y las fallas de coordinación. Las primeras se originan en la necesidad que tiene un exportador de invertir en investigación antes de volcarse a producir un bien exportable, dado que si tiene éxito otros competidores pueden aprovechar los resultados y, de ese modo, afectar los beneficios del pionero. Por otro lado, las fallas de coordinación se producen cuando una actividad exportadora necesita de varios eslabones interdependientes. Por último, Sánchez puntualizó que ambos tipos de fallas de mercado requieren de la intervención del Estado, ya sea proveyendo bienes públicos como la investigación o impulsando la acción conjunta con instituciones privadas para facilitar la coordinación entre agentes.

Mario Damill (Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES) se refirió al efecto del tipo de cambio sobre la sustitución de importaciones en la Argentina, destacando que en el período posterior a la última crisis el balance comercial, si bien sufrió un deterioro por el crecimiento de las importaciones, lo hizo a un ritmo mucho menor que en el pasado, cuando el crecimiento del nivel de actividad le confería al resultado comercial un carácter marcadamente anticíclico. La diferencia se debe a que en el presente ciclo, el crecimiento se vio acompañado de un proceso de sustitución de importaciones. Para estimar la magnitud del efecto “sustitución de importaciones”, Damill presentó un ejercicio en el cual se proyectaron las importaciones para el período pos-crisis a partir de la elasticidad evidenciada en la década del noventa y comparando esa trayectoria con la evolución real de las compras al exterior. Así puedo observar que las importaciones proyectadas superan a las observadas en una magnitud que para el 2006 equivale al superávit comercial de ese año. Por último, si el mismo cálculo se aplica a todo el período pos-crisis, el “ahorro de importaciones” supera a la acumulación de reservas.

Tercer panel. Negociaciones económicas internacionales: ámbito regional y multilateral. Moderado por Graciela Molle (CEI).

Félix Peña (Universidad Nacional de Tres de Febrero) planteó que los incentivos para cumplir con las reglas dentro del Mercosur son bajas, lo cual afecta la generación de inversiones de largo plazo en función del mercado ampliado. Frente a este panorama, indicó que debemos ser pragmáticos, sincerando un debate que está lleno de lugares comunes. Al mismo tiempo, señaló que resulta necesario lograr un núcleo duro de disciplinas colectivas, no muy amplio dada la diferencia de tamaño entre los socios, que debe conciliarse con la mayor flexibilidad que requiere un entorno internacional cambiante. Como síntesis de sus sugerencias, Peña destacó que es necesario saber articular la nueva etapa del Mercosur, buscando un equilibrio entre la disciplina colectiva y el grado de flexibilidad que estaría dispuesto a tolerar cada uno de los socios del bloque.

Diana Tussie (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO) se refirió al cambio en el escenario del comercio internacional que se verifica en este comienzo de siglo. La creciente incorporación de la población de India y China al consumo masivo genera una buena perspectiva para los exportadores de recursos naturales y una amenaza para aquellos países especializados en productos mano de obra intensivos. Al mismo tiempo, Tussie señaló que el nuevo escenario internacional ha traído cambios a casi todas las construcciones regionales, generando nuevos protagonismos en las negociaciones comerciales. La posibilidad de alianzas, como el G-20, es muy importante en el escenario actual, dado que se presenta una oportunidad que combina precios elevados y socios con intereses comunes, apareciendo como un momento adecuado para privilegiar el acceso a largo plazo y la construcción de reglas, de tal manera que la Argentina esté preparada para el momento en que se acabe la actual bonanza.

Néstor Stancanelli (CEI) expuso sobre el escenario multilateral que enfrenta la Argentina en la Ronda Doha, destacando el interés ofensivo en Agricultura y la obtención de un adecuado equilibrio en materia industrial, que favorezca la diversificación de la estructura productiva y la ejecución de las políticas de crecimiento con equidad del país. De allí la participación activa de Argentina con la generación de documentos del NAMA y el Grupo 20 (G-20). Stancanelli explicó que para alcanzar un acuerdo en Doha es necesario algo más de flexibilidad de los Estados Unidos para recortar ayuda interna en agricultura y que, por su parte, la Unión Europea necesitaría una modificación en el mandato, algo que resulta posible en las condiciones actuales que tienen los mercados de productos agrícolas. Por último, destacó la falta de liderazgo de los países de gran

peso comercial para alcanzar un resultado justo en la Ronda, refiriéndose especialmente al desenvolvimiento de los acontecimientos políticos en los Estados Unidos, país que ha dejado de tener el liderazgo multilateral para pasar a negociar bilateralmente.

Mesa redonda. Moderada por Néstor Stancanelli (CEI)

Bernardo Kosacoff (CEPAL) comenzó destacando el dinamismo de las exportaciones desde el lado de la macroeconomía al permitir alcanzar saldos externos positivos y hacer más fácil la salida de la última crisis. Sin embargo, también remarcó que desde el punto de vista del desarrollo las noticias no fueron tan favorables, con un crecimiento del PIB per cápita de sólo 0,2% anual en los últimos 30 años. Por otro lado, rescatando lo dicho por otros panelistas, señaló que el país ha demostrado que es capaz de generar productos más complejos donde es importante la innovación, el diseño, la marca, etc, pero el problema está en cómo esto se generaliza en la base exportadora argentina. En este sentido, refiriéndose a la inversión extranjera, resaltando lo dicho por Andrés López, planteó como desafío la integración con las cadenas globales de valor, dado el limitado efecto derrame al resto de la economía que tienen actualmente las inversiones transnacionales. En particular, refiriéndose a la compra de empresas argentinas por capitales brasileños, Kosacoff planteó el interrogante sobre si dichas inversiones pueden generar ganancias de especialización y de salida a terceros mercados. Por último, el Director de CEPAL Buenos Aires manifestó la necesidad de que Argentina genere la oferta exportable que va a necesitar el país para mantener los equilibrios macroeconómicos en los próximos años y que para ello es menester ampliar la cantidad de sectores que participan del proceso fundamentalmente a través de inversiones financiadas con ahorro interno.

Juan Llach (Universidad Austral) concentró su presentación en lo que él llama “el eterno conflicto de los precios relativos”, que ve como la principal traba para una visión de largo plazo del comercio exterior argentino. Llach manifestó que el razonable grado de apertura que presenta la economía de la Argentina actualmente es un logro importante pero, por otro lado, existen diferencias excesivas en los incentivos que tienen los diferentes sectores de la economía, con diferenciales de tipos de cambio efectivos de hasta más de dos a uno entre sectores. En un escenario previsor habría que aprovechar los buenos tiempos para prepararse para un cambio en los precios relativos, corrigiendo el sistema de incentivos con una reforma impositiva que reemplace las retenciones por el impuesto a las ganancias y un sistema viable de subsidios al consumo interno de alimentos para los sectores que lo necesitan. Llach observó que la Argentina está dejando atrás una etapa de altos márgenes empresariales originados en la devaluación y en la depreciación mundial del dólar y que de aquí en adelante pasa a ser mucho más importante el aumento de la productividad como mecanismo de crecimiento. Finalmente, se refirió a la importancia del financiamiento para que las empresas tengan éxito en la inserción internacional, mencionando que la Argentina es el único país, considerando los medianos y grandes, que no tiene un banco o una agencia público-privado especializados en el financiamiento del comercio exterior.

Roberto Bouzas (Universidad de San Andrés, UDESA) comenzó su presentación destacando el muy bajo nivel de estabilidad que tienen los instrumentos de política comercial del país, volatilidad que se explica por las urgencias y demandas macroeconómicas, lo que ha afectado la formación de expectativas en el largo plazo, a través, por ejemplo, del efecto que producen los cambios en la protección efectiva sobre las decisiones de los empresarios. Por otro lado, en el tema institucional, también desde una perspectiva de largo plazo, insistió en que se debe tratar de cambiar el comportamiento de “activismo descoordinado” de las distintas agencias que participan en las actividades de comercio exterior. Bouzas también destacó lo dicho por otros panelistas referido a la mejora permanente en los términos de intercambio, advirtiendo que ello plantea dos cuestiones relevantes desde el punto de vista de política: el problema clásico de enfermedad holandesa y el tema de qué se hace con los salarios reales.

Aldo Ferrer (Universidad de Buenos Aires, UBA) se refirió a la importancia de ajustar las políticas de comercio exterior a la estructura que se pretende de país, evitando cometer errores históricos que llevaron a la Argentina a tener altos niveles de ingreso per cápita en función de la enorme riqueza de recursos naturales pero con una economía sub-industrializada. Ferrer enfatizó que la administración de la inserción del país en el mundo es una condición indispensable para el desarrollo, al tiempo que se debe resolver el dilema histórico de la integración campo-industria. Por otro lado, insistió en que uno de los consensos básicos que se debe

alcanzar es que la cadena agroindustrial es en primer lugar un segmento fundamental del conjunto de la economía de la Argentina, lo cual hace legítimo administrar los precios internacionales de manera de poder tener oportunidades para el conjunto de la producción de bienes transables. Además, argumentó que el país debe administrar no sólo las señales de precios de la economía mundial, sino también en materia financiera, mencionando los altos costos que tuvo para la economía argentina la apertura indiscriminada al mercado financiero globalizado. En relación al papel de la inversión extranjera directa en el proceso de desarrollo, Ferrer resaltó su importancia si se la integra en un proceso de fortalecimiento de la empresa nacional, de integración de las cadenas de valor y de incorporación de ciencia y tecnología a través de las filiales.

En su intervención de cierre, el Secretario **Alfredo Chiaradia** aseguró que se debe evaluar cuidadosamente el impacto de los acuerdos comerciales tanto a nivel multilateral, regional o bilateral y promover una inserción inteligente en la economía mundial. Debemos saber aprovechar las oportunidades que se presentan en las corrientes de comercio e inversión, participando en la toma de decisiones a nivel multilateral, dando prioridad a la integración económica y llevando adelante, como se está haciendo, una política activa de negociaciones bilaterales y de promoción comercial.

Principales conclusiones

A nivel macroeconómico, hubo consenso que el nivel de apertura y los saldos externos que ha alcanzado la economía en los últimos años representan una buena noticia para la solvencia y estabilidad del país. Sin embargo, también se destacó la necesidad de ampliar y diversificar la oferta exportadora del país, como una condición necesaria para mantener el crecimiento y los equilibrios macroeconómicos.

En el plano de las negociaciones multilaterales, se resaltó la importancia que tiene el escenario mundial con precios elevados y socios con intereses comunes, a partir de la conformación del G-20, como una oportunidad para privilegiar el acceso a largo plazo y la construcción de reglas.

Por otro lado, se mencionaron algunos problemas que pueden afectar las señales de largo plazo en la economía, resumidas en la gran amplitud de tipos de cambio diferenciales entre sectores y que este conflicto debe ser resuelto a través de distintos instrumentos, aprovechando los tiempos favorables que en materia de precios presenta la economía mundial. En este plano se señaló que es necesaria la administración de la inserción internacional como condición indispensable para el desarrollo, entendiendo que la cadena agroindustrial debe ser un sector fundamental en el marco de una economía plenamente integrada. Al mismo tiempo, se insistió que se debe resolver el dilema campo-industria.

A nivel sectorial, se destacó la aparición de muchas nuevas actividades y empresas que participan del comercio exterior pero, al mismo tiempo, se remarcó que este proceso no es suficiente para sostener un adecuado proceso de inserción internacional por lo que debe ser impulsado a través de distintos instrumentos, como mayor financiamiento al comercio exterior, mayor ayuda a las pequeñas y medianas empresas para resolver problemas que surgen de fallas de mercados y la falta de inversión en muchos sectores orientados al mercado externo. En este sentido, se mencionó la importancia de ver las exportaciones a partir de toda la cadena para la formulación de políticas que mejoren la inserción internacional de las empresas.

Finalmente, a los largo de las presentaciones, los expositores señalaron la gran importancia que tienen las políticas públicas para profundizar y mejorar la calidad del proceso de inserción internacional de la economía argentina, desde la provisión de bienes públicos como la investigación hasta la mayor oferta de financiamiento, en conjunto con el sector privado, a las actividades exportadoras.