

Cambios y continuidades que muestran la carencia de una estrategia

Inserción comercial

Las políticas con orientaciones diversas atentan contra las inversiones de largo plazo indispensables para los proyectos productivos y de exportación. El rol de China.



Por Julio Sevares

Economista, profesor UBA, UNICEN, periodista

En los últimos seis años el comercio exterior tuvo un desempeño positivo, combinando un fuerte aumento de las exportaciones como un sostenido superávit comercial. El dinamismo exportador estuvo liderado por el complejo sojero, pero seguido de cerca por sectores industriales y motorizado por una política de tipo de cambio competitivo. Sin embargo, las mejoras no derivaron en un cambio sustancial de la inserción comercial de la Argentina. Esto se debió en buena medida a que la política

de tipo de cambio no estuvo complementada con una política productiva y comercial consistente destinada a elevar el contenido tecnológico de las exportaciones. La evolución del sector externo es una derivación de la política económica de los últimos años que combinó buenas decisiones macroeconómicas desde el punto de vista productivo pero careció –y carece– de estrategia y política productiva.

Luces y sombras de las exportaciones

Desde la salida de la crisis, el balance comercial es positivo y sostenido

por una fuerte corriente exportadora: en 2008, el año antes de que se produjera una fuerte caída como consecuencia de la crisis, las exportaciones fueron un 167% superiores a las de 2000, el año anterior a la crisis, y 172% mayores que las de 2002.

Este crecimiento prácticamente no modificó la participación de las ventas externas en el mercado mundial, que se mantuvo en el orden del 0,4%, un nivel similar al de la década de los noventa.

El crecimiento de las exportaciones se explica tanto por el sostenimiento de un tipo de cambio com-

petitivo como por el aumento de la demanda externa, en particular la de China: los índices de Tipo de Cambio Real Multilateral del Centro de Economía Internacional, ponderado por exportaciones y por exportaciones + importaciones, se duplicaron entre diciembre de 2001 y diciembre de 2009.

Y, según el Indec, en el período 2000-2008 los precios de las exportaciones aumentaron un 71%, mientras las cantidades un 55%. En la década del noventa, mientras los precios se mantuvieron más o menos constantes, las cantidades se duplicaron.

Por otra parte, como consecuencia de la demanda china, las exportaciones se diversificaron geográficamente.

En el período 2000-2008 las ventas a Brasil y al NAFTA aumentaron un 90%, por debajo del promedio, las destinadas a la UE un 180% y las enviadas a China un 700%.

A fines de los noventa casi el 30% de las exportaciones se destinaba a Brasil, en 2008 ese porcentaje se redujo al 20% y llega al 23% si se incorporan los demás socios del Mercosur. Las ventas a China, cuarto destino de exportaciones después del Mercosur, UE y NAFTA, fueron el 9% del total.

El comercio con China, de la Argentina y del resto de los países de bajo o medio desarrollo, plantea un dilema importante.

Por un lado, la demanda china dinamiza las exportaciones pero su composición determina un sistema de precios relativos que favorece la producción y exportación de productos primarios. Esta configuración está reforzada por el patrón de inversiones externas chino, orientado a la explotación y transporte de materias primas destinadas a abastecer su mercado y esto en el contexto de una política de sustitución de importaciones que discrimina (en forma arancelaria y paraarancelaria) a favor de las materias primas y en contra de los productos industriales

elaborados en estas. En un trabajo sobre el tema asociamos este esquema de comercio e inversión con el seguido por Gran Bretaña en el siglo XIX en América latina.

Una adaptación pasiva a esta realidad puede tener beneficios comerciales inmediatos a costa de un refuerzo del sistema de precios relativos que promueve un patrón de especialización en productos primarios y sus manufacturas de menor complejidad.

En un mercado de agentes privados la modificación de este set de estímulos sólo puede provenir de las políticas públicas productivas y comerciales.

La evolución sectorial de las exportaciones muestra que, si bien el discurso ortodoxo resalta el papel del complejo sojero en el dinamismo exportador, las ventas externas industriales crecieron a un ritmo cercano.

Así se observa en la evolución de las exportaciones de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) y las de Origen Industrial (MOI).

En el período 2002-2008, las MOA aportaron el 35% del crecimiento de las ventas externas, la MOI un 30%, los Productos Primarios el 28% y los Combustibles el 7%.

No obstante, es de señalar que, mientras en productos primarios y MOA, el balance comercial es positivo, en manufacturas sigue siendo negativo por la dependencia de las importaciones en ese sector.

Por otra parte, debido a la tendencia señalada, las exportaciones siguen muy concentradas en productos primarios, manufacturas intensivas en recursos naturales y fabricación de insumos básicos como aluminio, petroquímicos y aceros.

Estos bienes industriales son, además, producidos en grandes establecimientos de capital intensivo, con baja utilización relativa de mano de obra y tecnología externa, por lo cual generan menos externalidades (generación de tecnología propia,

demandas de bienes complejos, conocimiento y mano de obra calificada) que otros sectores industriales.

Los principales productos de exportación siguen siendo harina y pellets de soja, seguidos de aceite en bruto y porotos. En 2008, de los ocho primeros productos, siete son primarios o su manufactura y explican la tercera parte de las ventas. Los rubros que agrupan vehículos y partes son el 7 por ciento.

En el caso de los combustibles, cuyas ventas tuvieron un fuerte crecimiento, hay que señalar que son productos basados sobre recursos cuyas existencias se están reduciendo y que, al mismo tiempo, es necesario importar.

Además, un estudio de Cecilia Fernández Bugna y Fernando Porta estima que las inversiones realizadas en el período poscrisis tienden a incrementar la oferta exportable pero reproduciendo el aparato productivo existente por la ausencia de financiamiento y de políticas de incentivos para el desarrollo de nuevas actividades; porque los préstamos bancarios mantienen la asignación sectorial, y porque los sectores de mayor concentración y capacidad financiera son los que tienen mayor capacidad de inversión.

Todo esto contribuye a desaprovechar oportunidades de producción y exportación: una investigación publicada por el CIPPEC calcula que la Argentina exporta sólo el 72% de su potencial, y la capacidad exportadora está muy poco aprovechada en la mayoría de las provincias ya que sólo el 20% de las provincias exporta cerca del 80% del total.

Sin embargo, en la letra chica del comercio, también pueden encontrarse signos positivos.

Según un estudio publicado en el Boletín Techint, entre 2003 y 2008, las ventas externas de las industrias de tecnología alta y media alta pasaron del 23,8% al 31,6%, mientras que las industrias de baja tecnología retrocedieron del 54,2% al 48,7 por ciento.

	Productos Primarios	MOA	MOI	Combustibles y Energía
Incremento 2000-2008	201%	204%	168%	63%
Participación en expo 2008	23%	34%	32%	11%

Fuente: CEI. www.mrecic.cei.gov.ar

Los principales actores de la mejora cualitativa de las exportaciones fueron firmas medianas, sobre todo mediante la exportación de especialidades incluidas en la química. Las empresas pequeñas también mejoraron su participación en las ventas de productos diferenciados mientras entre las empresas grandes en general predominan los commodities.

Un papel destacado tuvieron los productos químicos y maquinarias e instrumental para diversas actividades, cuyas exportaciones aumentaron 250% entre 2003 y 2008, llegando a representar el 14% de las ventas externas.

Se trata de productos que tienen una demanda internacional dinámica y más estable que la de commodities y que generan externalidades positivas en la economía doméstica y que pueden cobrar más dinamismo si cuentan con políticas crediticias y tecnológicas adecuadas.

La protección proporcionada por el tipo de cambio alto contribuyó también a la sustitución de algunas importaciones industriales. Según el informe citado, entre los períodos 1997-1998 y 2005-2006 y en un grupo de productos industriales seleccionados por los autores, se dejaron de importar productos industriales por 4.547 millones de dólares, equivalente al 40% de las importaciones del conjunto. Los sectores con mayor sustitución fueron maquinaria y equipo y productos químicos, es decir, rubros que también aumentaron fuertemente sus exportaciones.

¿Hay o hace falta una política comercial?

En el pensamiento económico heterodoxo hay consenso de que, para mejorar la competitividad, las economías necesitan incrementar el componente tecnológico de su producción y de sus exportaciones.

En el caso argentino esta recomendación es pertinente considerando:

* La persistencia de la concentración exportadora en productos primarios, algunos no renovables, o manufacturas de bajo valor agregado elaboradas en plantas de capital intensivo con baja capacidad de transmisión de externalidades a la economía.

* La concentración de las ventas en grandes empresas y la baja participación de pymes.

* El bajo aprovechamiento del po-

tencial exportador en general y en la mayoría de las provincias en particular.

* Las capacidades demostradas por empresas industriales pequeñas y medianas que podrían desarrollarse con mayores apoyos tecnológicos, crediticios o de promoción comercial.

Según una publicación oficial de Cancillería, la política comercial se concentra en los siguientes puntos:

* La activa participación en la Ronda Doha con vistas a alcanzar una liberalización sustancial del comercio agropecuario y garantizar la flexibilidad necesaria para instrumentar la política de desarrollo industrial del país.

* La consolidación y expansión del Mercosur y del proceso de integración latinoamericana, teniendo en cuenta el estímulo que brinda a la diversificación de la estructura productiva mediante el comercio preferencial por aprovechamiento de economías de escala, mejora en la productividad y salto de calidad en procesos y productos.

* La ejecución de una activa agenda bilateral tendiente a diversificar mercados para la exportación argentina de bienes y servicios.

* La realización de actividades de promoción a través de misiones empresariales, participación en ferias y exposiciones, la capacitación técnica de las pymes y el apoyo institucional al comercio exterior.

Más allá de estas iniciativas parece evidente que el principal instrumento de la política comercial desde 2002 fue el sostenimiento del tipo de cambio competitivo.

Dentro de esta política, la paridad cambiaria fue parcialmente corregida por las retenciones a los productos primarios, que modifican el sistema de precios relativos estimulando la elaboración y exportación de los mismos.

Pero esa medida tiene un efecto limitado que no suplanta a otros instrumentos de política. Sin olvidar que las retenciones fueron instauradas y sostenidas no como parte de una política productiva sino con objetivos fiscales.

El citado trabajo del CIPPEC señala que la Argentina invierte poco en promover sus exportaciones: destina 300 dólares por cada millón de dólares exportados, cuando este tipo de inversiones es sumamente renta-



ble, con un retorno estimado de 240 dólares por cada dólar invertido.

La inversión argentina en ese renglón es mucho menor que el promedio latinoamericano (1.600 dólares), que el internacional (1.500 dólares) e incluso que el de los países desarrollados de la Organización para la Co-

operación y el Desarrollo Económico que, teóricamente, necesitan invertir menos en promoción por su posición dominante en los mercados (1.100 dólares).

Según un análisis de Roberto Bouzas, la política comercial argentina tiene dos rasgos recurrentes, la volatilidad de los instrumentos utilizados y su periódica subordinación a las urgencias macroeconómicas. Estas características son resultado, a su vez, de una competencia histórica entre diferentes modelos de integración a la economía mundial y de la inestabilidad y crisis recurrentes de la economía.

Efectivamente, considerando sólo el período iniciado en 1975, la política comercial y de inserción internacional tuvo orientaciones no sólo diferentes sino fuertemente contrapuestas con niveles cambiarios diversos y fluctuantes, lo cual atenta contra las inversiones de largo plazo indispensables para los proyectos productivos y de exportación, especialmente en las empresas de menores recursos financieros y menor inserción en los mercados externos.

En el período poscrisis, la economía creció en forma sostenida y estable, hasta el arribo de la crisis internacional, con equilibrios macroeconómicos, lo cual proporcionó un cuadro inmejorable para diagramar una política productiva y exportadora estratégica.

A esto hay que agregar que el sector privado tuvo un protagonismo mayormente defensivo vinculado con casos comerciales puntuales como sucede en las disputas sectoriales con Brasil.

Para promover cambios en la especialización productivo-comercial es necesario modificar el cuadro de incentivos con políticas públicas de diverso orden.

En general, sostiene Bernardo Kosacoff, las políticas de competitividad se concentran en los "factores precio", como el costo del capital y el trabajo, las cargas impositivas y el tipo de cambio, y no consideran los elementos que hacen sustentable la competitividad en el mediano y largo plazo y que son claves para el crecimiento sostenido. Entre ellas se cuentan las políticas que favorecen la innovación tecnológica, la coordinación de inversiones, la especialización productiva y comercial, la mejora en la diferenciación y calidad de la producción de

bienes y servicios, la infraestructura institucional.

Las políticas permitirían, en primer lugar, aprovechar oportunidades ya existentes. En el caso de la Argentina, sostiene Kosacoff, existen potenciales no desarrollados como utilizar los recursos naturales y los insumos básicos en cadenas productivas con mayor valor agregado. Esto requiere generar una fuerte articulación entre la base primaria y los servicios técnicos de apoyo a la producción, comercialización, distribución, logística, transporte e industria.

El país tiene también potencial en sectores como biotecnología, software, química fina, instrumental científico, telemedicina, bienes culturales, publicidad, turismo receptivo, entre otras.

La política del Mercosur

La debilidad de la política comercial también se manifiesta en el Mercosur. Debido a la inestabilidad económica y a las diferencias en los proyectos de relaciones internacionales, tampoco existe una política comercial común en el Mercosur. No se ha logrado siquiera establecer un arancel externo común completo ni terminar de elaborar el nomenclador común.

En las negociaciones por el ALCA, el Mercosur adoptó una posición conjunta que contribuyó a desarticular el proyecto estadounidense. Pero en el caso de un socio comercial emergente como China, el Mercosur no tuvo una posición coordinada, perdiendo oportunidades negociadoras. En 2007 el presidente chino Ju Hintao visitó Brasil y la Argentina buscando el reconocimiento de economía de mercado para su país, el cual necesitaba como parte de su ingreso a la Organización Mundial del Comercio. En esa oportunidad, la Argentina y Brasil afrontaron a la potencia asiática individualmente, otorgando el reconocimiento pedido bajo implícita amenaza comercial y, al menos en el caso de la Argentina, sin contrapartida.



En las negociaciones de la Ronda Doha y en las que se llevan por un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, el Mercosur mantiene una posición conjunta basada sobre no conceder reducciones en aranceles industriales si no se obtiene una baja aceptable de las medidas de protección y estímulo agropecuario de los países ricos. Pero en este último caso existen crecientes fisuras debidas a las posiciones más concesivas de la industria brasileña que, de profundizarse, pueden conducir a un debilitamiento del bloque y un incremento de la vulnerabilidad comercial ante la Unión Europea.

"LA DEMANDA CHINA DINAMIZA LAS EXPORTACIONES PERO SU COMPOSICIÓN DETERMINA UN SISTEMA DE PRECIOS RELATIVOS QUE FAVORECE LA PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS PRIMARIOS. ESTE ESQUEMA DE COMERCIO E INVERSIÓN SE PUEDE ASOCIAR CON EL SEGUIDO POR GRAN BRETAÑA EN EL SIGLO XIX EN AMÉRICA LATINA."