

Algunos comentarios sobre el Comercio Exterior Argentino en una perspectiva de largo plazo

Roberto Bouzas¹

1. Introducción

Este artículo se basa en mi contribución al panel de conclusiones del Seminario sobre Comercio Exterior organizado por el Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores a fines de agosto próximo pasado. Toma como punto de partida lo planteado en las intervenciones que me precedieron, sin ninguna pretensión de síntesis². Con este propósito, utilizaré como base de mi comentario dos ideas vinculadas que fueron subrayadas en esas presentaciones. La primera es la de cambio en las condiciones y en el contexto internacional y su influencia sobre las estrategias de política comercial. La segunda es la noción de volatilidad del contexto internacional y de incertidumbre sobre su evolución futura. Una construcción lineal a partir de estas dos ideas seguramente conduciría a una conclusión de indeterminación. Por esta razón, se adopta una perspectiva complementaria, esto es, se pone la mira sobre las constantes y algunos rasgos permanentes de la política comercial argentina en las últimas dos décadas. Estas constantes han prevalecido más allá del cambio en las condiciones particulares (externas o domésticas) que enfrentó la Argentina en distintos momentos del tiempo.

Es cierto que las constantes tenderán a resaltarse más que las diferencias como resultado del carácter agregado de la mirada que aquí se propone. No obstante, creemos que esta visión estilizada refleja dinámicas estructurales que, más allá de los cambios en el margen, revelan rasgos importantes de continuidad.³ Trasladando las preguntas a la situación actual: ¿en qué medida las nuevas oportunidades que ofrece un contexto internacional cambiante (y más favorable) están siendo enfrentadas con viejos recursos y procedimientos? ¿En qué medida las constantes del pasado reciente continúan dominando la forma y el contenido de la política comercial en la Argentina? Para aproximar una respuesta revisaré brevemente tres ámbitos y formularé algunas reflexiones sobre problemas de política relevantes para la coyuntura actual.

Antes de ello vale la pena destacar que en los últimos veinte años el desempeño de la Argentina en materia de comercio exterior ha sido mixto. Si bien en este período las exportaciones argentinas crecieron a un ritmo del 10% anual (ocho puntos de los cuales fueron aportados por mayores volúmenes), lo que constituye una notable mejora con relación al desempeño del período inmediatamente anterior, ésta no fue suficiente para

¹ Profesor Asociado de la Universidad de San Andrés e Investigador Principal del CONICET. Director Académico de la Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés/FLACSO/Universidad de Barcelona.

² Este texto es una versión revisada de los comentarios formulados por el autor en la mesa redonda "El Comercio Exterior Argentino en una Perspectiva de Largo Plazo", en el seminario "Estructura y Desafíos del Comercio Exterior Argentino" organizado por CEI-CEPAL el 29 de agosto de 2007. Un resumen de lo discutido en el seminario se encuentra en este número de la Revista. Más información se puede obtener en www.cei.gov.ar.

³ Algunas de las ideas que aquí se exponen han sido desarrolladas de manera más detallada en: Bouzas y Pagnotta (2003); Bouzas y Ablin (2004); y Bouzas y Cabello (2007).

aumentar de manera sensible la participación de la Argentina en el comercio mundial o, incluso, mantenerla dentro del total de las exportaciones latinoamericanas (Cuadro 1). Por otra parte, conviene agregar que parte de este dinamismo ha estado asociado a fenómenos en proceso de extinción, como el surgimiento de excedentes exportables de combustibles, cuyos volúmenes de exportación crecieron en la década del noventa a tasas que casi triplicaron el ritmo global de crecimiento de las exportaciones. En tanto que, en este decenio, la mejora en los precios de exportación ha sido un factor adicional en el aumento de las ventas externas.

Cuadro 1

Exportaciones e Importaciones de Argentina al mundo en millones de US\$

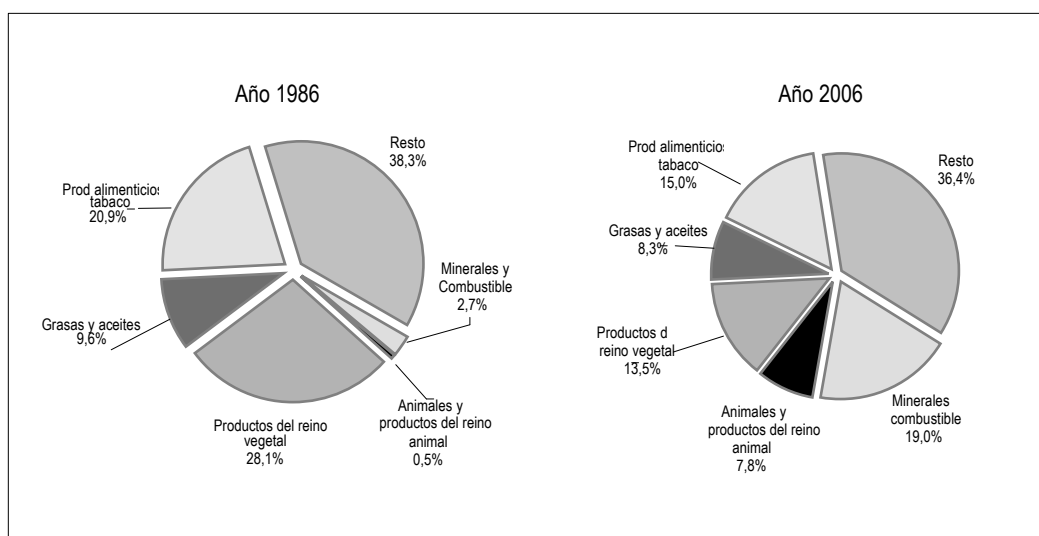
Año	Exportaciones Argentina	Importaciones Argentinas	Part Expo Argentinas en las expo Mundiales (%)
1986	6.852	4.724	0,33
1991	11.978	8.275	0,34
1996	23.811	23.762	0,44
2001	26.610	20.321	0,43
2006	46.456	34.159	0,39

Fuente: CEI en base a INDEC y FMI

El aumento de las exportaciones argentinas en las dos últimas décadas ha ocurrido paralelamente con el mantenimiento de una estructura por tipo de bienes fuertemente concentrada en pocos productos intensivos en recursos naturales, la mayoría de los cuales tiene un bajo grado de elaboración. En efecto, cinco secciones del Sistema Armonizado siguen explicando dos tercios del total de exportaciones, entre las que se cuentan los minerales, vegetales, alimentos, aceites comestibles y animales (Gráfico 1). El surgimiento de nuevos sectores dinámicos ha mantenido el rasgo de una fuerte concentración en recursos naturales con baja elaboración (como el complejo oleaginoso) o aún representan casos aislados de expansión de productos con características de mayor diferenciación (como el vino). Si bien resulta previsible que por la estructura de ventajas comparativas de la Argentina las exportaciones de bienes intensivos en recursos naturales crezcan rápidamente, también sería deseable un proceso de salto o *upgrading* en la agregación de valor que permita acceder a mercados de productos diferenciados con una demanda más estable y mayor valor unitario.

Gráfico 1

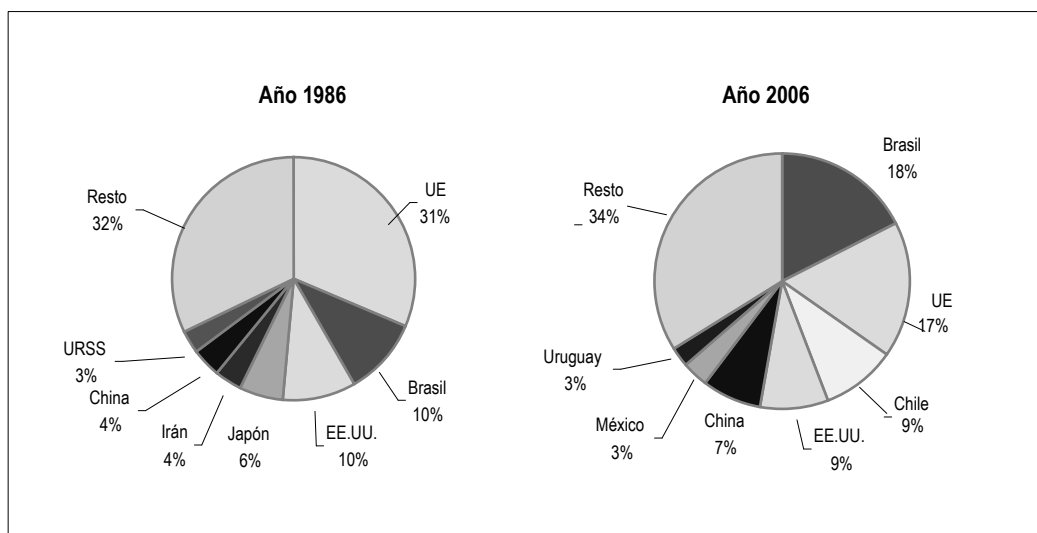
Exportaciones Argentinas por Principales Secciones del Sistema Armonizado



Fuente: CEI en base a INDEC

Un elemento de cambio en los flujos de comercio exterior argentino en las dos últimas décadas ha sido su composición por países de origen y destino. En efecto, a lo largo de este período la Argentina se ha transformado de manera creciente en un “comerciante regional”, a la par que otras economías en desarrollo han aumentado su participación en las exportaciones e importaciones. Brasil y Chile han aumentado notablemente su peso relativo en el comercio exterior argentino y, desde comienzos de esta década, lo mismo ha ocurrido con algunos países asiáticos, particularmente China (Gráfico 2 y 3).

Gráfico 2
Exportaciones de la Argentina por principales destinos



Fuente: CEI en base a INDEC

2. La política comercial: instrumentos, arenas de negociación e instituciones

Los comentarios se centran en tres aspectos particulares de la política comercial argentina en una perspectiva de largo plazo. Esto son: a) la evolución de los instrumentos utilizados, b) la experiencia en distintas arenas de negociación, y c) el papel de las instituciones en la formulación de la política comercial. Como señaló en la introducción, el objetivo es subrayar algunos aspectos que son importante de clarificar en el contexto de un debate sustantivo sobre el futuro de la política comercial argentina.

Con relación a los **instrumentos de política**, una constante de especial relevancia para la situación actual y que sobresale a lo largo de los últimos veinte años es su trayectoria de volatilidad. Si bien es cierto que desde fines de la década de los ochenta el régimen de política comercial argentino es más abierto que el que predominó en los primeros tres decenios de la posguerra, la volatilidad de los instrumentos ha sido bastante marcada. Esta volatilidad ha sido en parte consecuencia de (y estimulada por) la inestabilidad macroeconómica interna. Como resultado, los instrumentos de política comercial han estado frecuentemente subordinados a objetivos y urgencias macroeconómicas. En las dos últimas décadas, y como ha ocurrido en otros período del pasado, la política comercial ha sido rehén de la macroeconomía, reflejada en urgencias fiscales, anti-inflacionarias y distributivas. Esta volatilidad ha afectado la formación de expectativas de largo plazo, tanto por parte de los agentes económicos privados como de los funcionarios públicos.

El período más reciente no ha sido una excepción a esta regla. En efecto, en medio de una situación económica de emergencia, la política económica que siguió a la crisis de 2001-02 se concentró en administrar la salida del régimen de caja de conversión vigente por más de una década y evitar un retorno a la hiperinflación. Por esta razón, el nuevo régimen cambiario se acompañó de medidas para moderar el impacto interno del cambio en los precios relativos y fortalecer el balance fiscal. Paralelamente, las consideraciones “defensivas” ganaron influencia sobre la política comercial, apoyadas en el objetivo explícito de alentar la “reindustrialización”, el empleo y el crecimiento. Dadas las restricciones para aumentar los aranceles debido a los compromisos multilaterales y

preferenciales existentes, esta prioridad se tradujo en un recurso más frecuente a medidas de defensa comercial e instrumentos de protección *ad hoc*. En el período más reciente, consideraciones anti-inflacionarias de distinto tipo se tradujeron en múltiples intervenciones puntuales a través de cambios en los impuestos a la exportación, restricciones cuantitativas y otras medidas. El punto que se quiere enfatizar no es la peculiaridad de las políticas que se implementaron en el período más reciente, sino la reiteración de un patrón de volatilidad y cambio en las reglas que ha sido un rasgo recurrente de las políticas comerciales en la Argentina.

Con relación a las **arenas de negociación** conviene considerar separadamente el plano multilateral y el preferencial, dado que la Argentina ha sido activa en ambas arenas. Desde que la reciprocidad por parte de los países en desarrollo comenzó a impulsarse de manera más decidida en el GATT durante la Ronda Uruguay, la posición de la Argentina en relación a sus “intereses ofensivos” ha estado claramente enfocada al ámbito de los productos agrícolas de clima templado. La “agenda defensiva”, en cambio, ha oscilado entre una subordinación a objetivos de consolidación de reformas domésticas unilaterales (especialmente durante la Ronda Uruguay) y la reticencia a hacer concesiones, especialmente en el campo del acceso a mercados para productos manufacturados.

En lo que se refiere al ámbito preferencial, el Mercosur ha sido un espacio prioritario por lo que toca tanto a los vínculos con los otros miembros de la unión aduanera como con terceros países. Sin embargo, y no obstante la evidente prioridad del Mercosur, los objetivos en este campo de política han sido difusos. Por una parte, en la Argentina nunca se arbitró de manera satisfactoria la falta de consenso interno sobre la conveniencia de una unión aduanera con Brasil. Por la otra, con frecuencia las negociaciones con Brasil y los otros socios del Mercosur estuvieron más influidas por urgencias de corto plazo que por consideraciones estratégicas. Esto no sorprende dada la precedencia que las urgencias macroeconómicas han tenido en la formulación de la política comercial y la estrategia de negociación externa.

A pesar del activismo en materia de negociaciones con terceros países, el Mercosur y la Argentina han obtenido resultados muy modestos en términos de nuevos acuerdos, con la excepción de los acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia. Las negociaciones preferenciales “Norte-Sur”, por otra parte, han tropezado con las restricciones propias de una agenda sensible para ambas partes.

Finalmente, en lo que respecta a las **instituciones** (tanto del sector privado como público), la experiencia argentina también muestra algunas constantes. En lo que toca al Poder Ejecutivo, sobresale lo que podría calificarse como un “activismo descoordinado”, generado por instituciones comerciales poco “aisladas” (cuyas políticas son por lo tanto más susceptibles de volatilidad), un patrón cooperación/competencia inter-agencias dependiente de inclinaciones y características personales y rutinas de interacción sistemática poco establecidas. Estas debilidades institucionales no son exclusivas de las agencias que participan en la formulación de la política comercial, sino que atraviesan buena parte del sector público argentino. No obstante, son más evidentes en aquellas áreas de política que demandan agendas pro-activas, como la política de promoción de exportaciones y/o compensación de fallas de mercado. El Congreso, por su parte, ha sido un “seguidor” de las iniciativas del Ejecutivo, con episodios excepcionales de activismo frente a temas puntuales de interés sectorial.

La precariedad de las instituciones vinculadas al comercio exterior, sin embargo, no es un rasgo exclusivo del sector público. En efecto, también ha sido una constante la fragilidad institucional del sector privado, cuya participación se ha dado a través de un patrón de intervención caracterizado básicamente por un “activismo *ad hoc* y defensivo”.

3. Mirando hacia adelante

¿Cómo se ubica la Argentina hoy en relación con las constantes que hemos identificado? Comencemos por la volatilidad de las políticas comerciales y su subordinación a las urgencias macroeconómicas. Muchos de los instrumentos que se introdujeron después de la crisis de 2001-2002, tales como los impuestos a la exportación, fueron originalmente pensados como transitorios. Sin embargo, en los últimos años se agregaron nuevos instrumentos (como restricciones cuantitativas y otros mecanismos de transferencia) destinados

a enfrentar situaciones particulares de desabastecimiento o aumento en los precios producidos por una demanda mundial sostenida para ciertos productos de exportación. Esta situación se superpone con lo que en la opinión de muchos analistas es una mejora permanente en los términos de intercambio de la Argentina, lo que vuelve a plantear, como en buena parte de América Latina, el dilema de la “enfermedad holandesa”. En el caso particular de la Argentina, además, vuelva a poner sobre la mesa aspectos distributivos de la mayor importancia.

Si la Argentina efectivamente enfrenta un cambio más permanente en las condiciones internacionales, es poco probable que los instrumentos que se han utilizado hasta el momento puedan mantenerse en el futuro sin rendimientos decrecientes, un deterioro en el clima de negocios y una agudización del conflicto político. La Argentina ha atravesado por situaciones similares en el pasado y las consecuencias no han sido satisfactorias. Por consiguiente, a fin de mejorar las oportunidades de superar la volatilidad e inestabilidad de las políticas, es necesario encarar un debate mucho más abierto y riguroso sobre instrumentos alternativos de política que permitan intervenir más eficazmente para moderar el efecto de las tendencias a la apreciación cambiaria y los impactos distributivos de la mejora en los términos de intercambio de los bienes exportables que produce la Argentina.

En relación a las arenas de negociación en que actúa la Argentina, es oportuno reflexionar sobre los intereses de nuestro país en las negociaciones multilaterales y preferenciales. Por lo que toca a las primeras, en la Ronda Doha la Argentina ha enfatizado de manera acertada sus intereses ofensivos en la agricultura de clima templado. No obstante, las favorables condiciones internacionales promueven la tentación de sostener que la Argentina es indiferente entre una conclusión satisfactoria de la Ronda o un impasse indefinido en las negociaciones. Según esta visión, la favorable situación externa que enfrenta la Argentina (en cierto modo independientemente de los resultados de la Ronda) habría reducido la inclinación a hacer “pagos” en la negociación multilateral, por ejemplo a través de compromisos de reducción de los aranceles para productos manufacturados.

Por cierto, la definición precisa de qué constituye una “conclusión satisfactoria” no es un tema menor cuyo análisis me llevaría mucho más allá del espíritu de este comentario. No hay ninguna duda que la Argentina debe promover un acuerdo que asegure resultados reales y efectivos en materia agrícola (y no simplemente la reducción del “agua” en los subsidios y en los aranceles) y que respete la fórmula de “reciprocidad menos que plena” establecida en la declaración ministerial que lanzó la Ronda. Pero también es deseable preguntarse si una disminución moderada de la protección arancelaria (tanto del nivel como de la dispersión) sería un “pago” inaceptable para la Argentina. En mi opinión, la idea de que una conclusión satisfactoria de la Ronda Doha es poco relevante nos ayuda poco en nuestra relación con el resto del mundo, pero nos ayuda aún menos en relación a nuestra propia economía política interna.

Con relación al ámbito preferencial, parece ser la hora de comenzar a leer la experiencia del Mercosur en estos quince años como una historia de relativo éxito en la constitución de un área de libre comercio, pero de pocos avances hacia una unión aduanera. En esta perspectiva sería oportuno preguntarse qué función cumple y a qué intereses sirve mantener lo que puede caracterizarse apropiadamente como “ficción de unión aduanera”. Desde una perspectiva mercantilista la unión aduanera es importante para la Argentina por dos razones. Primero, porque estabiliza el margen de preferencias en el mercado brasileño, el que de otro modo podría erosionarse por una decisión unilateral de Brasil. Este argumento no resulta muy convincente, dado que los propios beneficios de la estabilidad en el acceso al mercado han sido diluidos por la presencia de restricciones no arancelarias y asimetrías en las regulaciones. Por otra parte, resulta poco creíble que el formato de la unión aduanera haya constituido una restricción real a las iniciativas de política comercial de Brasil, como lo demuestran las negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones o el establecimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones. En segundo lugar, el formato de unión aduanera también sería defendible por su capacidad potencial de generar mejores resultados en las negociaciones con terceros. Hasta el momento, sin embargo, este beneficio ha sido virtual, ya que se han obtenido pocos resultados en ese campo y la Argentina bien podría haberse preservado de nuevos acuerdos sin la “protección” de la unión aduanera.

Si se deja de lado una visión mercantilista y se adopta el punto de vista de la eficiencia, los argumentos a favor de la unión aduanera tampoco se aplican al Mercosur, al menos hasta ahora: en efecto, la persistencia de mercados nacionales fragmentados ha eliminado una de las principales ganancias derivadas de la existencia

un territorio aduanero unificado. Si bien la construcción de procesos de integración más profunda no ocurre en un único movimiento, en el Mercosur la trayectoria de los últimos diez años no parece traducirse en un movimiento incremental hacia la unión aduanera. En resumen, no se trata de “terminar” con el Mercosur, que es parte de nuestra geografía, sino de redefinir su funcionalidad a nuestros objetivos de política.

Finalmente, con relación al tema de las instituciones, una virtud del seminario ha sido la de jerarquizar el debate sobre la inserción internacional de la Argentina entre las prioridades de la política pública. La Argentina requiere tomar decisiones de largo plazo en materia de organización institucional de su aparato público que apunten a aumentar la eficacia en la gestión. Un primer paso en esa dirección es jerarquizar la burocracia pública y aumentar la transparencia y la responsabilidad (*accountability*) por las decisiones que se toman y las políticas que se implementan. El campo de la política comercial no es ajeno a estos desafíos, pero cuenta con algunas ventajas en relación a otros sectores de la actividad pública, como una burocracia establecida y entrenada. Esos recursos materiales y humanos deben emplearse en el marco de un diseño estratégico que de sentido y continuidad a las estrategias de política. Pero las instituciones públicas no viven en un vacío aisladas de la realidad que las circunda.

En tanto la Argentina no defina un perfil de inserción internacional que pueda orientar las acciones de política a lo largo del tiempo, la volatilidad y la inconsistencia seguirán siendo rasgos dominantes. Abrir este debate a los sectores involucrados con un sentido plural y riguroso es una contribución de primera importancia.

El nuevo contexto internacional y la modificación del régimen cambiario ofrecen nuevas oportunidades que se reflejan, entre otros ámbitos, en una situación más confortable en el plano fiscal y externo. En vez de simplificar las opciones, esta coyuntura plantea una exigencia mayor de políticas inteligentes y consistentes, precisamente porque existe un margen genuino para la elección.

Bibliografía

Bouzas, R. y E. Pagnotta (2003). *Dilemas de la Política Comercial Externa argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bouzas, R. y E. Ablin (2004). Argentina's Foreign Trade Strategy: The Curse of Asymmetric Integration into the World Economy. En V. Aggarwal, R. Espach and J. Tulchin (editors), *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*, Woodrow Wilson Press-Stanford University Press.

Bouzas, R. y S. Cabello (2007). La Formulación de la Política Comercial en la Argentina: Fundamentos Estructurales e Institucionales de la Volatilidad. En M.S.Jank y S.D.Silber (coord), *Políticas Comerciais Comparadas. Desempenho e Modelos Organizacionais*, San Pablo: Editora Singular.