

LOS ESTUDIANTES leen, escriben y opinan

En esta sección, los estudiantes que nos acompañan tanto desde sus tareas en la Cátedra como en las asignaturas a nuestro cargo, tendrán otro espacio de comunicación.

Inserción internacional

Realizada por: Argañaraz, Mauro; Oiza, Nicolás

Para la asignatura: Macroeconomía Aplicada



El Trabajo Práctico de la edición 2019 (1°cuatrimestre) del curso de Macroeconomía Aplicada tuvo por finalidad el estudio de la evolución de cada uno de los principales temas de la macroeconomía (inflación, desempleo, producción, etc.) considerando su desempeño en base a las políticas aplicadas por el gobierno en el período 2015-2019 e incluye un diagnóstico de la etapa previa al 2015 y un análisis de la relación con el desempeño del sector agropecuario y agroindustrial. La elaboración del trabajo constituye un ejercicio de investigación. De acuerdo con el tema propuesto en esta edición 2019, la práctica estimula a los estudiantes a desarrollar habilidades de acceso e interpretación de las variables macroeconómicas relevantes, así como también familiarizarse con la bibliografía y el análisis crítico de textos de economía, política e historia.

I. Introducción

I.i Diagnóstico hasta 2015

Históricamente la inserción de la República Argentina en el mercado internacional de bienes y servicios ha sido fundamental para la consolidación del Estado, la promoción del crecimiento y el desarrollo nacional. Este proceso ha implicado una relación progresivamente más estrecha entre la estructura productiva y social del país y la evolución de la economía mundial. “Esta mayor dependencia implica tanto oportunidades como riesgos y desafíos: entre las primeras, pueden mencionarse las posibilidades de expandir la actividad productiva (permitiendo mejoras en la productividad y mayores niveles de empleo), como también la posibilidad de que una caída en la demanda interna sea compensada por la demanda de los mercados externos; con respecto a los desafíos, se presentan en la medida que la competencia externa afecta los niveles y las formas de producción local, produciendo efectos económicos y sociales que, aun cuando en algunos casos no sean representativos a nivel nacional, sí pueden serlo para ciertos sectores y/o regiones de un país” (Berrettoni & Polonsky en Castaño, 2017). En lo que respecta propiamente a la inserción internacional, puede definirse como: “el conjunto de decisiones y acciones ejecutadas por la dirigencia de un Estado para cambiar o preservar las condiciones del contexto internacional, con el objetivo declarado de defender los intereses y valores de ese Estado y crear condiciones favorables para la estrategia de desarrollo vigente” (Colombo en Castaño, 2017).

Gran parte del debate social y económico se basaba en la crítica a la Argentina como un país cerrado, estancado frente al crecimiento de otros países y que no aprovechaba oportunidades para abrirse al mundo y sacar provecho de ello. Las prácticas comerciales durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner eran muy apuntadas, por países de la Organización Mundial del Comercio, por ejemplo, por su carácter sobre proteccionista en cuanto a las restricciones a la importación y a las retenciones a la exportación.

Cierto es que los coeficientes de apertura global son mayores y que los demás países latinoamericanos han tomado mayor provecho que la Argentina en particular. Esto pudo tener dos repercusiones: una es haber dejado expuesta la poca integración del país al MERCOSUR ya que casi no se había concretado ningún acuerdo en mercados de

relevancia (Carciofi y Campos, 2016); la otra se fue reflejando a partir del 2010 en la marcada disminución de inversiones, reservas y financiación que ponían a la luz ciertos baches del patrón de acumulación hasta entonces.

Tal patrón de acumulación empezaría a mostrar sus límites junto a la crisis del 2008, ya que al año siguiente los indicadores empezaron a mostrar caídas en el saldo comercial y posteriormente aumento la fuga de capitales. En este caso el Estado prefirió medidas restrictivas a la compra de divisas, a la exportación y a la importación en vez de la vía del endeudamiento bajo las presiones del pago a los fondos buitres y la falta de liquidez por las retenciones al grano. De este modo, gracias a la recesión de las economías centrales, la desaceleración del crecimiento chino, el crecimiento de países emergentes y la ausencia de cambios relevantes en el perfil de la especialización productiva y de inserción internacional del país (Schorr en Sica, 2018), cesaron los intercambios favorables para América Latina marcando el desgaste en el sector externo entre 2011 y 2015. Los términos de intercambio empezaron a decrecer en 2012 tras alcanzar un techo de exportaciones. Las importaciones también alcanzaron el suyo en 2013.

Esto revirtió los precios de exportación e hizo acotado el financiamiento con tasas inconvenientes. Mediante este camino, se retornó al ciclo de endeudamiento con organismos multilaterales de crédito y a la búsqueda de inversiones externas, reconvirtiéndose la Argentina en un país pagador serial de deuda.

Por otra parte, es ineludible apartar estas menciones de un contexto globalizador. El intercambio de bienes intermedios, el dinamismo de servicios y el comercio intra regional (principalmente entre Asia del Este, América del Norte y la Unión Europea) son características de una reorganización de la producción en cadenas globales de valor. En este nuevo orden mundial con mayor lógica financiera y deslocalización de la producción, la Argentina se presentó como un país atrasado con escasez de divisas para el intercambio mundial. Así fue que se reforzó la exportación de bienes con bajo valor agregado, se reconstituyó relación con el capital financiero al pagar y renegociar la deuda, mientras que el capital industrial no modificó su estructura productiva gracias al proteccionismo estatal y su arbitraje (sin abastecerle de los recursos para su expansión). La protección al tipo de cambio y el

impulso a la demanda agregada interna sirvieron para expandir acumulación, pero no fue suficiente para un cambio estructural favorable al desarrollo (Cantamutto, Schorr y Wainer, 2016).

Teniendo en cuenta este diagnóstico, el propósito principal de éste trabajo es analizar la evolución de la inserción internacional de la Argentina en base a las políticas aplicadas por el actual gobierno. El período estudiado será desde 2015 hasta la actualidad e incluirá además un análisis de la relación con algunos de los principales socios comerciales (MERCOSUR, Estados Unidos y China) y el papel de los sectores agropecuarios y agroindustrial en la estrategia de inserción.

II. Objetivos de gobierno de la Argentina (2015-2019)

En diciembre de 2015, el presidente Mauricio Macri decidió establecer 8 objetivos nacionales y 100 prioridades en el marco de la modificación de la Administración Nacional Pública, para comenzar la vinculación de estos con la Agenda 2030 de Naciones Unidas. El octavo objetivo era la inserción internacional inteligente al mundo del cual se desprendieron las siguientes prioridades: **Inserción política** (mediante relaciones maduras y pragmáticas con los países de la región y con estados clave. Y además participar activamente en organismos internacionales y foros estratégicos); **Acuerdos económicos internacionales** (para avanzar en acuerdos que permitan ampliar mercados para exportaciones, atraer inversiones, incrementar el turismo y fortalecer la institucionalidad); **Incorporación a la OCDE**; **Gabinete nacional de cambio climático** (desarrollar e implementar iniciativas a lo ancho de todo el gobierno para reducir o compensar el crecimiento de emisiones que contribuyen al cambio climático, y formular compromisos en línea con los acuerdos internacionales); **Organización de la reunión de la OMC y del G20 en la Argentina** y; **Marca país** (el objetivo es posicionar a la Argentina en el mundo en base a valores que puedan transmitir la potencialidad y los atractivos del país).¹

II.1. Compromisos internacionales

Al principio, las principales visitas fueron a Brasil (principal socio comercial y

miembro estratégico del MERCOSUR) y Chile por la proyección argentina hacia el Pacífico. Esto denota el objetivo de cooperatividad y unidad latinoamericana.

Puede agregarse la consideración de Mauricio Macri, en su primer discurso en la Asamblea General de la ONU, de que el desafío en materia de inserción internacional para el país es: “adaptarnos a las nuevas realidades de la interdependencia mundial”. Dicha afirmación evidencia cuál es la percepción en su tarea de política exterior, asumiendo un rol pasivo. Ese “mundo” al cual estaba dirigida la inserción eran Estados Unidos y la UE, buscando distanciarse así del perfil internacional implementado con posterioridad a la crisis de 2001 que fue de alineación con las naciones de la periferia (Simonoff en Castaño, 2017).

En el G20, Mauricio Macri obtuvo el apoyo del arco internacional y llevó a cabo 18 acuerdos bilaterales. El punto débil: el país no logró entrar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, pero se incorporó como miembro en dos organismos dependientes de la OCDE: la Agencia de Energía Nuclear (AEN) y el Banco de Datos.

“Otro de los ejes de la reinserción impulsada por el gobierno de Mauricio Macri ha sido la participación de la Argentina en foros y organismos multilaterales. Al respecto, se destacan varias aristas: la participación de Mauricio Macri en el Foro Económico Mundial consumado en Davos en 2016, y la realización en la Argentina del mismo sobre América Latina en 2017; la confirmación del auspicio del país de la Undécima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrado en Buenos Aires en 2017.

Ahora bien, una vez realizadas diversas medidas y reformas internas, y luego de la denodada búsqueda de generar confianza para atraer capitales, la Argentina volvió a la senda de la aprobación y consultas por parte de los organismos intergubernamentales financieros tradicionales, es decir, el FMI y el Banco Mundial” (Castaño, 2017).

III. Estrategias políticas de integración

La política comercial externa ha tendido hacia el libre comercio, la firma de acuerdos asimétricos, la menor intervención relativa sobre la operatoria del comercio, y las

¹Extraído de <https://observatoriplanificacion.cepal.org/es/planes/objetivos-de-gobierno-de-la-argentina-2015-2019>

exportaciones basadas en ventajas comparativas. La imagen que ha sintetizado esta idea es la de la “Argentina, granero del mundo”, o su revisión del siglo XXI, la “Argentina, supermercado del mundo”².

“Se cuestionaba el distanciamiento relativo con Europa y EEUU, en favor de socios no tradicionales como China y Rusia. En relación a los instrumentos, se criticaba la excesiva intervención del Estado en las restricciones de los flujos de comercio exterior y operaciones cambiarias, las cuales eran consideradas de carácter proteccionista. La estrategia de inserción internacional, por su parte, viró de una perspectiva autonomista a una estrategia liberal” (Zelicovich, 2018).

Mauricio Macri implementó una reestructuración del sistema de Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI), adoptando en su lugar un “Sistema integral de Monitoreo de las Importaciones” (SIMI), el cual se erigió en una combinación de licencias automáticas y no automáticas de importación con muchas menos posiciones arancelarias afectadas, lo que obró como una apertura de la cuenta corriente (Zelicovich, 2018). Asimismo, liberó el llamado “cepo” cambiario que había regido hasta 2015 y dio lugar a una devaluación que rondó el 50% del valor nominal de la divisa. Con miras al fortalecimiento de exportaciones, se eliminaron las retenciones al sector minero, al trigo, al maíz, a la carne, a los productos regionales, y a los productos orgánicos, de origen vegetal, que no contengan soja (en el caso de este producto, los aranceles a las exportaciones se redujeron un 5% en vez de eliminarse). Se generaron nuevas políticas de cara a la facilitación de exportaciones, aplicando la Ventanilla Única de Comercio Exterior, y diseñando un programa de fortalecimiento a la primera exportación, denominado “Exporta Simple”. Asimismo, desde el Ministerio de Agroindustria se desarrollaron extensas labores de apertura de mercados y de ofertas de capacitación para exportar alimentos a partir de la adecuación a exigencias internacionales, que se solaparon con los esfuerzos de Cancillería³ y Producción para la negociación de acuerdos comerciales.

“Las vinculaciones se clasificaron según objetivos: en primer término, aquellas que permitían una “mejora institucional”, a través de las cuales se buscaba alcanzar estándares internacionales, aumentar seguridad

jurídica, e insertarse en cadenas globales de valor; en segundo lugar, aquellas destinadas a incrementar el “valor agregado” de las exportaciones, representando nichos para productos” (Zelicovich, 2018).

IV. Relaciones económicas con los principales bloques

IV.1 Mercosur

“Si se toma como parámetro los objetivos fundacionales del MERCOSUR, especialmente aquellos relacionados con los aspectos económicos de la integración, se puede decir que los beneficios no se han materializado. Resulta claro que el MERCOSUR enfrenta severos problemas, tanto en el funcionamiento económico como de gobernabilidad del mismo. Estos últimos se han agravado a partir de la decisión de ampliación del bloque con la incorporación de Venezuela.

Los flujos comerciales de los países del MERCOSUR tuvieron un recorrido ascendente desde la creación misma del bloque hasta 2012. Desde entonces, el intercambio fue afectado por la caída de precios de commodities y el menor crecimiento económico de los mercados de destino, tanto extra como intrazona.

Uno de los hechos más destacados desde los años 2000 es la presencia creciente de China en el intercambio del bloque. En pocos años, el país asiático se convirtió en uno de los principales destinos de las ventas del MERCOSUR, así como en uno de los orígenes más importantes de las compras de manufacturas, donde desplazó a proveedores del propio MERCOSUR.

El MERCOSUR es un proceso de integración caracterizado por importantes asimetrías. La literatura sobre el tema ha destacado la existencia de dos tipos de asimetrías (Red Mercosur, 2008). De un lado, las asimetrías estructurales –principalmente las referidas al tamaño –geográfico, poblacional y económico– y, de otro lado, las asimetrías de política –principalmente las referidas a instrumentos de promoción, financiamiento e imposición–. Unas y otras tienen importantes consecuencias para la localización de las actividades económicas dentro del bloque. El MERCOSUR no ha marchado en esa dirección y las asimetrías han

² Ambos términos son usados popularmente para referirse al potencial argentino como proveedor mundial de alimentos y bebidas de calidad.

³ Para mayor información y detalle, visitar <https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/2017/estrategia-de-insercion-internacional.pdf>

constituido un factor de freno a la mayor integración.

En pocas palabras, podría afirmarse que las deficiencias comprenden a los tres atributos definicionales del concepto de unión aduanera. Primero, en el plano de las negociaciones externas, el MERCOSUR no ha logrado coordinar posiciones comunes en los foros internacionales de peso, sea en el plano comercial de la OMC, los relativos a los aspectos financieros – organismos internacionales multilaterales-, o de gobernanza global –tal el caso del G- 20. La otra característica –el AEC, arancel externo común– tampoco es tal. Segundo, el MERCOSUR aplica estructuras arancelarias de cada uno de los países que han sido armonizadas en un número importante de posiciones. Y más aún, como están en funcionamiento las aduanas nacionales, los bienes están sujetos a un “doble cobro de arancel”, cuando circulan de un país al otro y no cumplen las normas de origen MERCOSUR. La ausencia de un AEC propiamente dicho significa asimismo que la Unión carece de recaudación aduanera común. Siendo así, el bloque tampoco dispone de financiamiento para la provisión de bienes públicos regionales. Las iniciativas conjuntas –como es el caso del FOCEM-, deben ser financiadas con recursos presupuestarios de los países individualmente considerados. Tercero, y vinculado a lo anterior, no existe un territorio aduanero común de la unión. En otras palabras, los bienes no circulan libremente en el interior de dicho territorio porque, como se apuntó, deben cumplimentarse normas de origen y aranceles adicionales para los bienes no originarios. A ello se suma la ausencia de normas comunes, principalmente en lo que concierne a la cuestión fitosanitaria pero también en lo que respecta a las normas técnicas del comercio y de la facilitación aduanera. A todo lo anterior debe sumarse la existencia de mecanismos anti-dumping y de control de importaciones que se aplican indistintamente a países de extra-zona y también a los socios” (Carciofi y Campos, 2016).

A partir de este diagnóstico, los cambios en la dirección política y económica de las dos economías más fuertes del MERCOSUR (Brasil y la Argentina) han propiciado un giro tanto en la agenda interna como externa del MERCOSUR. A esto hay que agregar la suspensión por motivos políticos de la

participación de Venezuela, la no ratificación por parte del Congreso brasileño de la adhesión de Bolivia y la actitud más conformista con las políticas neoliberales del Gobierno uruguayo liderado por Tabaré Vázquez. Esto provoca que de un MERCOSUR cada vez más cercano a la visión de lo que se conoce como regionalismo post-neoliberal, se haya vuelto a una visión del regionalismo abierto característico de los años 80 y 90, donde la agenda comercial inunda todos los aspectos de la negociación, la complementariedad productiva cede su espacio a la competitividad y la apertura se realiza tanto intra como extra bloque, siendo la búsqueda de acuerdos comerciales con la Unión Europea uno de los ejemplos más claros. (Carrillo, 2018).

Así, se ha avanzado en el tratamiento de medidas que constituyen barreras al comercio intrazona y se han acordado marcos normativos para las contrataciones públicas y para la cooperación y facilitación de inversiones. Asimismo, se impulsan los trabajos para la actualización y conformación progresiva del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR que comprende, además de la comercial y económica, la dimensión social y de derechos humanos, y que se traduzca en más derechos y beneficios. A partir de la creación en julio de 2017 de la Unidad de Comunicación e Información del MERCOSUR (UCIM), se avanza en un Plan Estratégico para difundir el proceso de integración y las ventajas que brinda a los ciudadanos de la región. A fin de dar respuesta a los desafíos regionales y globales que plantea la economía, se trabaja actualmente en un Plan de Acción para el desarrollo de una Agenda Digital, en iniciativas sobre coherencia regulatoria y en la facilitación del comercio para mejorar la competitividad del sector privado.⁴

Con todo ello se busca fortalecer al MERCOSUR para consolidarlo como una plataforma de inserción internacional que permita aprovechar los beneficios de una integración fluida con diferentes espacios económicos mundiales y estimular, así, la adopción de mejores prácticas empresariales y de gestión. Como parte del liderazgo ejercido por nuestro país, la Argentina ejercerá nuevamente la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR, en un contexto de desafíos y oportunidades para el proceso de integración, durante el primer semestre de 2019

⁴ Tomado de <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/argentina-inicia-una-nueva-presidencia-pro-tempore-del-mercosur>

tras haberlo hecho en el primer semestre de 2017.

En cuanto a los indicadores, el comercio argentino en el año 2014 con los países del MERCOSUR generó un superávit comercial de 3255 Millones de US\$ y en el periodo entre 2015-2018 generó déficit comercial todos los años. En el 2015 fue de -176 Millones de US\$, en 2016 de -3072 Millones de US\$, en 2017 de -7686 Millones de US\$ y en 2018 de -4223 Millones de US\$. Como se aprecia en la figura número 1 del anexo, este saldo negativo que ocurre durante todo el periodo 2015-2018 se debe al déficit con nuestro principal socio comercial que es Brasil. Con los demás países que integran el MERCOSUR el saldo de la balanza comercial de la Argentina siempre es positivo (excepto en el año 2018 que hubo un déficit con Paraguay) pero no logra compensar el déficit con Brasil.

IV.II. Estados Unidos

Tras un periodo de relaciones tensas con el kirchnerismo, la recomposición de la relación con Estados Unidos fue un objetivo inmediato para la inserción internacional. Para lograrla, la coalición Cambiemos ha mostrado mayor disposición a trabajar conjuntamente, especialmente en foros internacionales, coincidiendo cada vez más en votaciones en la ONU⁵; y también ha reforzado un ambiente propicio para la cooperación en defensa y seguridad.

También el interés de ingresar al Tratado Trans-Pacífico (TPP, por su sigla en inglés) se ha convertido en un elemento estratégico para el gobierno, utilizando para ello al MERCOSUR como herramienta y a la Alianza del Pacífico como puente (Castaño, 2017). Sin embargo, la política proteccionista de Donald Trump no sólo desterró el TPP y reimpulsó el bilateralismo, sino que también revirtió los acuerdos bilaterales firmados con Barack Obama en materia de limones, carnes, biodiesel y visado, algo que reedita un proteccionismo que históricamente ha afectado a la Argentina en el acceso de sus productos al mercado norteamericano.

A pesar de las complejidades, se han podido hallar soluciones a algunas trabas comerciales. A mediados de 2018, la Argentina quedó exceptuada de forma permanente al pago de aranceles al acero y aluminio, luego del anuncio realizado por parte

del gobierno de Estados Unidos. De esta manera, la Argentina se transformó en uno de los cuatro países que fueron exceptuados, junto a Brasil, Australia y Corea del Sur. Con la nueva medida, se podrá exportar al mercado estadounidense sin aranceles una cantidad equivalente al 100 por ciento del promedio del aluminio, y al 135 por ciento del promedio del acero exportado en los últimos tres años hacia ese país⁶.

También se logró destrabar la entrada de los limones argentinos al mercado norteamericano (la República Argentina es el primer productor mundial de limones, con un total de 1,5 millones de toneladas anuales, y regresó en 2018 al mercado estadounidense luego de superar la traba impuesta en 2001). Si bien se logró que se autorizara definitivamente el acceso de los mismos, también se firmó la autorización para la importación de cerdo, prohibidas desde 1992 por razones sanitarias.

Sin embargo, Estados Unidos cerró la puerta a las importaciones de biodiésel, aplicando un arancel prohibitivo (aunque provisional) promedio del 57% al biocombustible de la Argentina por considerarlo subsidiado. De esta manera, a pesar de los gestos y señales de acercamiento impulsadas por el presidente Mauricio Macri, así como de los apoyos retóricos y felicitaciones de Estados Unidos, se cerró temporalmente este mercado al que se destinaban más del 90% de las exportaciones totales de biodiésel argentino al mundo. Esto no sólo aumentó el déficit argentino en el comercio bilateral, sino que además el aumento impuesto fue el doble de lo demandado inicialmente, lo cual demuestra la inocuidad de la política de acercamiento de la Argentina. Como corolario, podría decirse que el gobierno de Mauricio Macri sobreactuó el alineamiento con Washington, pero la lluvia de inversiones no llegó, las tasas para tomar créditos no disminuyen y la balanza comercial empeoró. El triunfo de Donald Trump profundiza el contexto externo negativo y muestra el fracaso de la estrategia aperturista (Morgenfeld en Castaño, 2017).

IV.III. China

El secretario de Agroindustria, Luis Etcheverehere, resaltó la relación comercial con China: "la Argentina produce alimentos para 400 millones de personas y China

⁵ La evolución de este dato es visible en <https://www.state.gov/documents/organization/281458.pdf>

⁶<https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-no-pagara-aranceles-al-aluminio-y-al-acero>

necesita alimentar a su población. Somos economías complementarias. Fortalecer vínculos con un socio comercial tan clave es clave para el futuro de las exportaciones de nuestro país”⁷. También manifestó que “es a través del intercambio comercial que se logra desarrollar una economía y la relación con China pasa por un excelente momento. Que el Vicepremier nos este visitando para conocer las zonas productivas de nuestro país es muy importante”.

Por otro lado, resaltó el papel de la agroindustria en esta relación: “En 2018, las exportaciones a China alcanzaron más de 3.480 millones de dólares, de los cuales cerca del 90% son productos que vienen de la agroindustria. Sin dudas esta relación tiene la meta de la mayor cooperación en términos de agroindustria y tecnología al largo plazo”⁸.

Cabe recordar que China redujo los aranceles para la importación de casi 400 productos agroindustriales, entre los que se encuentran lácteos; pre mezclas para panificados; alimentos dulces, como galletitas dulces, cereales para desayuno y frutas en conservas; productos de mar congelados, y bebidas azucaradas. Además, en los últimos meses se habilitaron nuevos establecimientos de carne bovina (26) y aviar (1) para exportar; se concretó el primer envío de cerezas y de arándanos; y los dos primeros embarques de pino; entre otros productos que comenzaron a exportarse a China.

También cabe destacar que, en materia agroindustrial, la Argentina se vincula con el país asiático a través del Plan de Acción Estratégico 2017-2022, celebrado durante la visita oficial del presidente Mauricio Macri a China en mayo del año pasado. El Plan promueve el trabajo en conjunto sobre la bioenergía, agroquímicos, protección vegetal, biotecnología agrícola, semillas, pesca, acuicultura, sanidad animal, y ganadería.

Con la firma de nuevos protocolos sanitarios con China, solo en 2018 se han avanzado sobre seis iniciativas: Equinos en pie; Caprinos y Ovinos de la Patagonia; Carne bovina enfriada con y sin hueso y congelada con hueso (que se sumaron así a la carne congelada deshuesada que ya se exportaba); Productos pancreáticos para uso industrial; Semen bovino y; Embriones

bovinos (estos dos últimos son productos de gran calidad por la genética bovina de la Argentina). Además, la Argentina envió arándanos por primera vez a China, retomó las exportaciones de mandarinas luego de 7 años y los envíos de aceite de soja después de tres. También se le suma la apertura de mercado de mieles y de carne de cerdo en el 2019.

El pasado 28 de diciembre, el Ministerio de Finanzas de la República Popular China publicó mediante el comunicado N°65/2018 el listado de productos con aranceles aduaneros temporarios reducidos entre los cuales se prorrogan: Pesca: la reducción del 5% al 2% para el arancel sobre langostinos congelados; Lácteos: la rebaja del 6% al 2% sobre lactosuero y quesos, excepto frescos, que bajan del 15% al 8%, lo que mantiene la mejora en la competitividad de los exportadores argentinos y; Alimentos para mascotas: la disminución del 15% al 4% en alimentos para mascotas, medida que favorece la competitividad de las cuatro plantas argentinas habilitadas hasta el momento para exportar estos productos a China. La medida también agrega una baja del 30% al 15% a los arándanos frescos, y del 25% al 15% a los secos, lo que representa una importante noticia para el sector en la Argentina, ya que a la apertura efectiva de este mercado lograda en noviembre de 2018, se suma esta mejora en su competitividad para poder exportar a China.

V. La situación de la Argentina

La Argentina es un país hasta hace poco con economía cerrada que, se inserta mediante exportaciones agropecuarias y que por el momento está lejos de hacer suficientes gastos en investigación y desarrollo como hacen los países desarrollados. La tendencia venía indicando una menor participación en los mercados mundiales y con una estructura exportadora con baja complejidad. Por otra parte, la participación en CGV -cadenas globales de valor- es baja (30%) en comparación al promedio de los países desarrollados (50%), Brasil (35%), Colombia (32%) y Chile (52%). Por otro lado, sigue siendo un país poco atractivo para la inversión extranjera. (López, 2018b). Esta situación mantuvo a las

⁷<https://www.argentina.gob.ar/noticias/etchevehere-el-intercambio-comercial-es-lo-que-hace-crecer-una-economía>

⁸<https://www.argentina.gob.ar/noticias/etchevehere-salto-la-relacion-comercial-con-china>

empresas en una posición de competencia desventajosa con relación a competidores que gozan de un acceso preferencial a otros mercados.

El crecimiento de nuestro país estuvo por debajo de su potencial y prácticamente no avanzó en su integración económica y comercial. Solo exporta el 13% de su PIB, frente a casi el doble que venden otros países de ingresos medios altos, y tiene acuerdos comerciales preferenciales con países que representan solo el 10% de la economía mundial, muy por debajo del promedio global. Cabe interrogarse sobre los motivos de este fenómeno, que podría deberse a la emergencia de nuevos países que muestran un gran dinamismo exportador, a la pérdida de mercados a manos de competidores que lograron mejores accesos a mercados o mayor competitividad, o a no haber diversificado la canasta de exportaciones en cuanto a productos o destinos hacia bienes y regiones con mayor expansión de la demanda (Sica, 2018).

En este contexto, el éxito de la integración productiva con el mundo radicará cada vez menos en los costos de mano de obra y más en el desarrollo de ecosistemas de tecnología, talento e innovación atractivos para la inversión. La capacidad de la industria local de adaptarse a las crecientes demandas de conectividad y servicios de post-venta será clave para compensar costos de mano de obra relativamente elevados, distancia a los principales centros de demanda y escasas multinacionales argentinas (CaDestin en Sica, 2018).

No solo importa la cantidad de socios con los cuales se comercia (Bacchetta et al. en Sica 2018); también debe considerarse la distribución y diversidad de la canasta entre los destinos abastecidos y el grado de diversificación geográfica, pues un país que comercia con una gran cantidad de socios también puede verse expuesto a shocks específicos, si tan solo unos pocos destinos explican una alta proporción de sus exportaciones. Un elemento interesante que surge de este análisis es que, a mayor distancia entre los socios, menor el nivel de creación de comercio y más exposición a shocks (Baier en Sica, 2018). En esta línea, un primer paso para mejorar la performance comercial de la Argentina debería anclarse en profundizar los mercados de exportación, es decir en el margen intensivo de su comercio (los vínculos ya existentes), que implica

expandir las ventas de productos en mercados en los cuales ya se los comercializa.

V.I. Rol del sector agropecuario y agroindustrial

Podría decirse que la poca participación en CGV se debió en gran parte al perfil de especialización a partir de las ventajas comparativas. Este perfil se ha centrado en cadenas cortas, como las agroindustriales, en las que el grueso de las exportaciones o bien son productos finales o, si son intermedios, suelen ser consumidos en el país de destino. Asimismo, las ramas en las que Argentina está especializada suelen tener un alto valor agregado doméstico, sea porque se encuentran al inicio de la cadena (extracción) o porque los insumos domésticos son elevados por las propias características de la cadena (alimentos) (Schteingart, Daniel, Santarcángel y Porta, 2017).

A nivel general se logró que entre los primeros trimestres de 2016 y 2019 aumenten los precios y cantidades de los productos primarios y de combustibles y energía. Por otro lado, bajaron menos los precios que lo que subieron las cantidades ofrecidas de manufacturas de origen industrial; mientras que el caso inverso se dio para las manufacturas de origen agropecuario, ya que la cantidad exportada bajó más que lo que aumentaron los precios.

Como se puede apreciar en las figuras número 2 y 3 del anexo, en comparación a 2015, los complejos exportadores cuyos niveles de exportación crecieron más fueron: el sector cerealero, en un 50,9 %; el automotriz, en un 23,8% (siendo el MERCOSUR el principal destino); el sector minero metalífero y litio, en un 17,3%; el petrolero químico, en un 72,4%; el bovino, en un 38,1%; el frutícola, en un 7,8%; el pesquero en un 46,3%; el equino, en un 46,5%; el hortícola, en un 24%; el melífero, en un 7,1%; el forestal, en un 13,2% y el tabacalero, en un 33,9%. La otra cara de estos crecimientos es la caída, con una variación porcentual del 17,3%, en las exportaciones del sector oleaginoso. Esto redujo su participación porcentual sobre el total de las exportaciones pero lejos estuvo de perder su calidad como principal complejo exportador a pesar de la mayor participación de los demás principales complejos.

Entre el periodo 2015-2018 se abrieron 87 destinos de mercado para 152 bienes agropecuarios⁹. Un total de 21 destinos

⁹ Para mayor detalle revisar <https://www.argentina.gob.ar/senasa/mercados-y-estadisticas/mercados>

para 32 productos durante el año 2016, que aumento a 25 para 37 en 2017, 32 para 72 al año siguiente y 9 para 11 hasta marzo de 2019. También se acordaron alrededor de 22 certificaciones, 12 de ellas durante 2017.

Aquellos productos que lograron mayor inserción en los mercados internacionales fueron: carne bovina y sus derivados (incluyendo bovinos para engorde y reproducción, sebo, gelatina, páncreas, harina de sangre en polvo, hemoglobina y plasma en polvo, cueros, pieles, bilis, embriones in vitro, grasas y menudencias); miel; abejas reinas; equinos en pie; semen bovino, equino y ovino y frutas (cerezas frescas, granada, nuez pecán, naranja, limón, mandarinas, arándanos, durazno, nectarina, almendras y uvas). Por otro lado, los países que más aperturas de mercado posibilitaron fueron Brasil (12), Colombia (11), China (9), Indonesia (9), México (8), Perú (7), India (6) y Uruguay (6).

VI. Limitaciones y resultados de las estrategias políticas

Respecto el primer bimestre de 2018, en las exportaciones de alimentos aumentaron las exportaciones de carne vacuna, leche en polvo, aceite de soja, aceite de girasol, cítricos, aceite de maní y carne aviar. Los países más importantes en cuanto al destino de los productos fueron China, India, Vietnam, España, Brasil, Chile y Estados Unidos. Cabe destacar aquí la mayor relación con Asia Oriental con el fin de que mayor cantidad de Pymes logren insertar sus productos¹⁰.

Sin embargo, en el período diciembre 2015-septiembre 2018, la Argentina no logró mejorar su participación relativa en el comercio mundial, tuvo una balanza comercial deficitaria, no alcanzó una diversificación de destinos ni una ampliación de la canasta comercial. Tras un 2016 relativamente positivo, durante 2017 y los primeros 9 meses de 2018 el saldo de la balanza comercial fue negativo: las importaciones registraron aumentos y las exportaciones se redujeron o tuvieron un incremento menor. En resumen, podemos ver en la figura número 7 del anexo que, la balanza comercial en el año 2016 paso a ser positiva, pero en el año 2017 volvió a ser negativa y en 2018 se redujo el déficit.

En cuanto a los socios comerciales, como se ve en las figuras 4, 5 y 6 del anexo, no se

produjeron tampoco transformaciones importantes. Brasil se mantuvo como el principal socio comercial. No obstante, desde 2015 a la fecha, las exportaciones a dicho destino fueron contrayéndose, conforme a una tendencia que antecede el período analizado, en tanto que las importaciones se incrementaron. China, segundo socio comercial, se mantuvo en torno a un 8% de las exportaciones totales, mientras que se incrementó en 1 punto las importaciones, llegando a 16%. Las exportaciones a EEUU, en cambio, aumentaron en 2017 y volvieron a contraerse en 2018. Las importaciones se redujeron levemente, siendo el 6% y 10% del total del comercio respectivamente. Por otro lado, las exportaciones a Europa se mantuvieron estables (15%) y se incrementaron levemente las importaciones de ese destino.

“La existencia de un contexto de crecimiento moderado del comercio mundial, especialmente en los socios claves de la Argentina, limitó el éxito de las estrategias de promoción de las exportaciones, y el impacto de la adopción de una política de apertura económica.

El incremento de la incertidumbre a nivel global, la menor propensión hacia la cooperación internacional; así como la reorientación de la política externa norteamericana hacia una reciprocidad específica en lugar de una reciprocidad difusa, generó un impacto negativo sobre el alcance de la política de la República Argentina. Además, ya sea por una mala lectura, o por rigideces en el diseño institucional, el punto clave es que el gobierno mostró poca capacidad de adaptación al nuevo escenario, manteniéndose en la misma estrategia de política comercial externa de apertura del comercio y de subordinación de las metas de comercio a metas financieras y de IED, hasta 2018.

Otro elemento condicionante de la gestión de la política comercial externa fue el debilitamiento de las cuentas nacionales, incluida el aumento de la inflación, y el hecho que, de manera estructural, la política comercial externa quede supeditada a objetivos macroeconómicos de corto plazo. Esto restó sustentabilidad y coherencia a la política comercial externa. Por ejemplo, el calendario de reducciones a los aranceles a las exportaciones planteado a inicios del gobierno, y elemento central para facilitar el incremento de las exportaciones de bienes de la Argentina, quedó suspendido en 2018,

¹⁰ Mayor información en <https://www.casaro-sada.gob.ar/slider-principal/44842-macri-asia-es-la-region->

[que-mas-puede-ayudarnos-a-crecer-en-el-comercio-y-las-inversiones](https://www.casaro-sada.gob.ar/slider-principal/44842-macri-asia-es-la-region-que-mas-puede-ayudarnos-a-crecer-en-el-comercio-y-las-inversiones)

y se volvieron a instalar aranceles a las exportaciones para todo el universo de bienes, en el marco de una serie de medidas tomadas por el gobierno en relación a los acuerdos de la Argentina con el FMI. Asimismo, la conjugación entre tipo de cambio real, costos internos, y política impositiva contribuyeron al mantenimiento del sesgo anti exportador, característico de la política comercial externa de la Argentina; a pesar de las políticas de promoción de comercio eventualmente implementadas” (Zelicovich, 2018).

La erosión de las capacidades de la OMC para regular el comercio mundial, vinculada a las políticas emprendidas por Donald Trump, la “guerra comercial” entre EEUU y China, y la “crisis de globalización” incrementaron la incertidumbre en las relaciones comerciales internacionales y tendieron a aumentar la vulnerabilidad externa de países como la Argentina. En tal contexto, la construcción de un núcleo de políticas consensuadas y su sostenimiento en el tiempo se presentan como recursos fundamentales para las relaciones comerciales internacionales (Zelicovich, 2018).

VII. Conclusión

Uno de los principales objetivos del gobierno de Mauricio Macri fue el de la inserción internacional inteligente impulsando el potencial exportador del país, tal como menciono en su primer discurso en la Asamblea General de la ONU, prometiendo adaptación a las demandas del nuevo escenario de interdependencia mundial. La cooperación principalmente entre el poder ejecutivo, Secretaria de Agroindustria y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto fue importante para la búsqueda de mercados, la organización de ferias internacionales, la facilitación de trámites y la capacitación a empresas para exportar y adaptarse a las demandas de los mercados internacionales.

Para lograr este objetivo, se buscó enviar señales al extranjero de mayor fortaleza institucional mediante la organización y participación en diversos foros y organismos multilaterales con el propósito de atraer inversiones y abrir nuevos mercados internacionales. La participación en el Foro Económico Mundial y la organización de la reunión de la OMC y del G20 en la Argentina fueron ejemplo de esta búsqueda. Esto fue acompañado de una posición aperturista, con menor intervención estatal en cuanto a restricciones cambiarias y de comercio exterior, cambiando desde una

estrategia anteriormente proteccionista durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner a una más liberal. Ejemplo de esto fueron las licencias de importación, la liberalización del cepo y la eliminación de algunas retenciones al sector exportador, entre otros. Sin embargo, a pesar del apoyo internacional y los acuerdos bilaterales logrados, la confianza generada no fue la suficiente para atraer capitales productivos. A esto debe agregarse la frustrada incorporación a la OCDE, aunque se logró la incorporación a dos de sus organismos dependientes: la Agencia de Energía Nuclear y el Banco de Datos.

La búsqueda de cooperatividad y unidad regional se vio reflejada en las visitas a Brasil y Chile, con la finalidad de afianzar las relaciones del bloque MERCOSUR y lograr mayor proyección hacia el Pacífico. Esto estuvo asociado al interés de ingresar al Tratado Trans Pacífico, que se vio negado por la política proteccionista de Donald Trump.

Bajo la necesidad de afianzar el MERCOSUR, la Argentina ha mostrado disposición para liderar una mayor integración entre los países y resolver algunos de los problemas de gobernabilidad a pesar de la suspensión de la participación de Venezuela y la no ratificación de la adhesión de Bolivia. Este escenario es quizás uno de los más desafiantes a futuro si se desea retomar una mejora de los flujos comerciales intra y extrazona. Así, en los últimos años y con la finalidad de disolver algunas de las asimetrías del bloque, se ha avanzado en el tratamiento de algunas medidas, que lejos están de ser suficientes para los objetivos fundacionales. La relación con Brasil deberá seguir mejorando si se desean satisfacer algunas de estas necesidades.

Sobre el vínculo con los demás socios comerciales, puede decirse que, a pesar de la resolución de ciertas tensiones con el gobierno norteamericano, la relación no fluctuó en mayores inversiones, ni mejores tasas de crédito, mejorando en el 2016 la balanza con este país pero empeorando los años siguientes. Con Brasil el principal socio comercial de la Argentina, y a pesar de haber sido el destino en el que más mercados agropecuarios se abrieron, comparando el déficit comercial del año 2015 con el de 2018, este último fue mayor. Por otro lado, la relación con China parece haber alcanzado mayores niveles de intercambio, logrando más acuerdos y aperturas de mercados y prometiendo mayor cooperación en términos de agroindustria y tecnología a futuro; sin embargo, todavía no se reflejó un

mejor saldo comercial. También cabe mencionar que la relación con la Unión Europea no tuvo cambios sustanciales, siendo un objetivo pendiente la confirmación del postergado acuerdo económico entre la UE y el MERCOSUR.

Cabe mencionar que, a pesar de los esfuerzos y los mayores niveles de exportación, la inserción en cadenas globales de valor sigue siendo baja debido al grado de especialización de la exportación, tratándose de cadenas cortas; y que, más allá de los más de 150 mercados abiertos, se trató de bienes agropecuarios que en su mayoría contuvieron bajo valor agregado sin lograr mejoras evidentes en la balanza comercial (de hecho, el saldo de 2018 terminó siendo más negativo que el obtenido en 2015).

En resumidas cuentas, si bien el camino hacia la inserción internacional inteligente inició con muchas expectativas y es largo, los resultados no han sido los esperados y el gobierno no supo adaptarse eficazmente al nuevo escenario internacional. Esto pudo deberse principalmente a la mayor incertidumbre a nivel global y nacional en el periodo 2015-2018, si se tienen en cuenta el contexto de moderado crecimiento del comercio mundial (influenciado en gran parte por la guerra comercial entre Estados Unidos y China) y el debilitamiento interno a partir de las dificultades aparejadas por el aumento del tipo de cambio, la inflación y los costos internos

Referencias Bibliográficas

- Cantamutto, Francisco; Schorr, Martin, y Wainer, Andrés. (2016). “ESTRUCTURA ECONÓMICA: El sector externo de la economía argentina durante los gobiernos del kirchnerismo (2003-2015)”. Revista Realidad Económica, número 304: Los gobiernos kirchneristas (2003-2015). Editor: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Carciofi, Ricardo, y Campos, Rosario. (2016). “Inserción internacional de la economía argentina”. Editorial: CECE (Centro de estudios para el cambio estructural).
- Carrillo, Sergio Martin. (2018). Quién gana y quién pierde en el Acuerdo Mercosur-Unión Europea. Recuperado de <https://www.celag.org/fortalecimiento-las-relaciones-centro-periferia-traves-del-acuerdo-mercosur-union-europea/>
- Castaño, Francisco. (2017). “La inserción internacional argentina durante el gobierno de Macri”. La plata, Argentina.
- López, Andrés, y Pascuini, Paulo. (2018a). “Hacia una nueva estrategia de inserción internacional para la Argentina: fundamentos, opciones y herramientas de política”, Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo N°5.
- López, Andrés. (2018b). “Innovación, estructura productiva y crecimiento”. Recuperado de: [file:///C:/Users/fliao/Downloads/1%20\(2\).PDF](file:///C:/Users/fliao/Downloads/1%20(2).PDF)
- Ministerio de Hacienda, (2018). “Complejos exportadores”. Informes Técnicos / vol. 3 n° 38. Comercio exterior vol. 3 n° 4
- Ministerio de Hacienda, (2019). “Índices de precios y cantidades del comercio exterior”. Informes Técnicos / vol. 3 n°81. Índices de precios vol. 3 n° 14
- Schteingart, Daniel, Juan Santarcángelo and Fernando Porta (2017). “La Inserción Argentina en las Cadenas Globales de Valor”. AsianJournalofLatin American Studies (2017) Vol. 30 No. 3: 45-82
- Secretaria de relaciones económicas internacionales, Ministerio de relaciones exteriores y culto. (2018). “La estrategia de inserción internacional de la Argentina y el acuerdo con la Unión Europea”
- Sica, Dante. (2018). Estrategias alternativas de inserción internacional, Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo N°6.
- Zelicovich, Julieta. (2018). “Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018). Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Julieta_Zelicovich2/publication/330563841_Claves_y_tensiones_de_la_estrategia_argentina_de_politica_comercial_externa_en_la_búsqueda_de_una_insercion_inteligente_al_mundo_2015-2018/links/5c486696458515a4c73b0286/Claves-y-tensiones-de-la-estrategia-argentina-de-politica-comercial-externa-en-la-búsqueda-de-una-insercion-inteligente-al-mundo-2015-2018.pdf

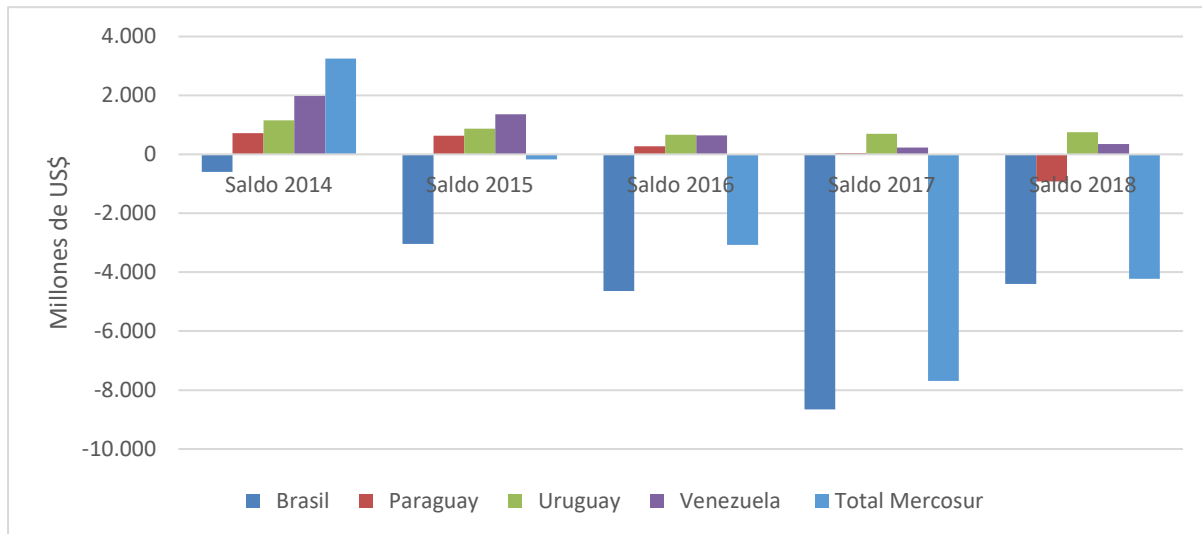
Sitios web

- <https://www.argentina.gob.ar/noticias/etchevehere-el-intercambio-comercial-es-lo-que-hace-crecer-una-economía>
- <https://www.argentina.gob.ar/noticias/etchevehere-resalto-la-relacion-comercial-con-china>

- <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-no-pagara-aranceles-al-aluminio-y-al-acero>
- <https://www.argentina.gob.ar/senasa/mercados-y-estadisticas/mercados>
- <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/boletin/argentina-inicia-una-nueva-presidencia-pro-tempore-del-mercosur>
- <https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/2017/estrategia-de-insercion-internacional.pdf>
- <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/44842-macri-asia-es-la-region-que-mas-puede-ayudarnos-a-crecer-en-el-comercio-y-las-inversiones>
- <https://www.state.gov/documents/organization/281458.pdf>
- <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/44842-macri-asia-es-la-region-que-mas-puede-ayudarnos-a-crecer-en-el-comercio-y-las-inversiones>
- <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/objetivos-de-gobierno-de-la-argentina-2015-2019>

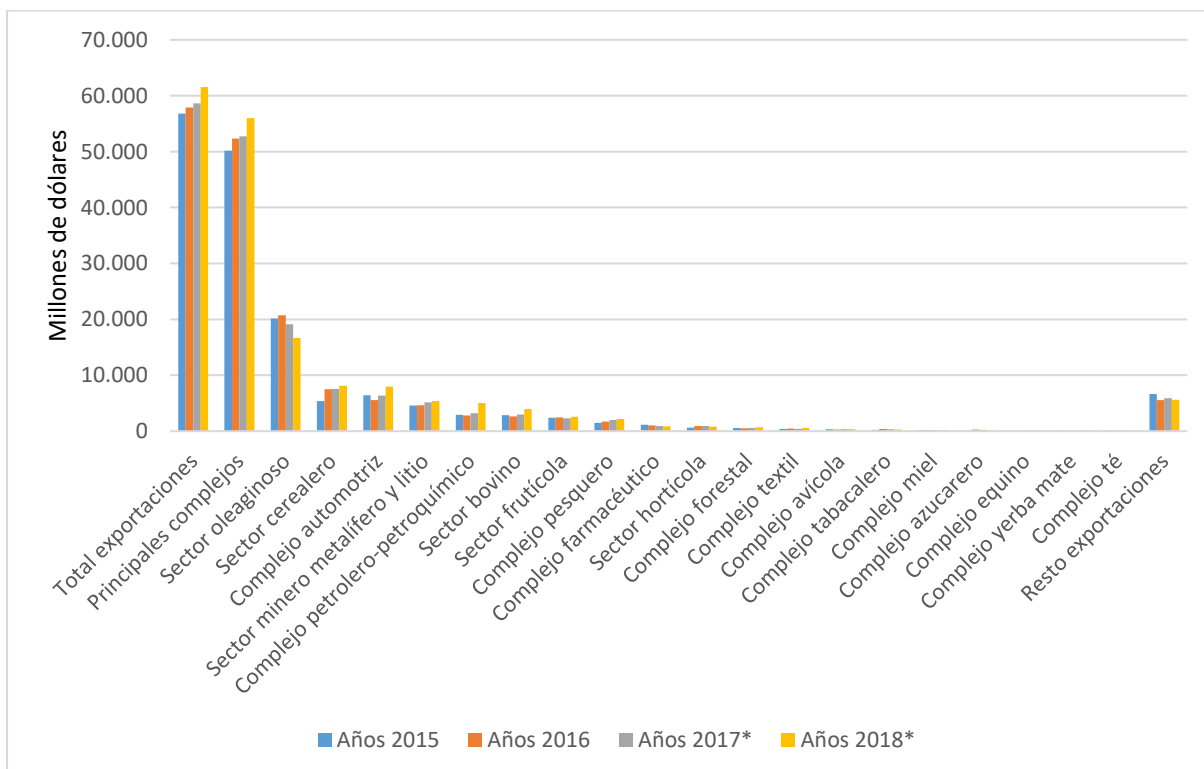
Anexos

Anexo A. Figura número 1. Saldo de la balanza comercial de la argentina con los países del MERCOSUR. Años 2014-2018.



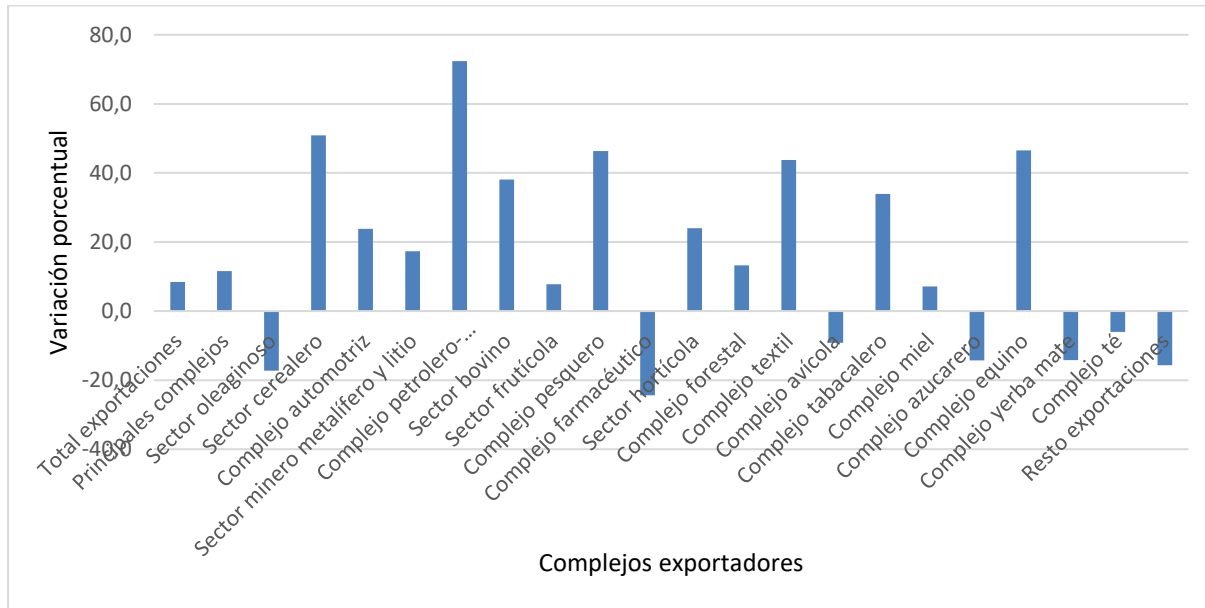
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Anexo B. Figura número 2. Exportaciones por complejos exportadores. Años 2015-2018.



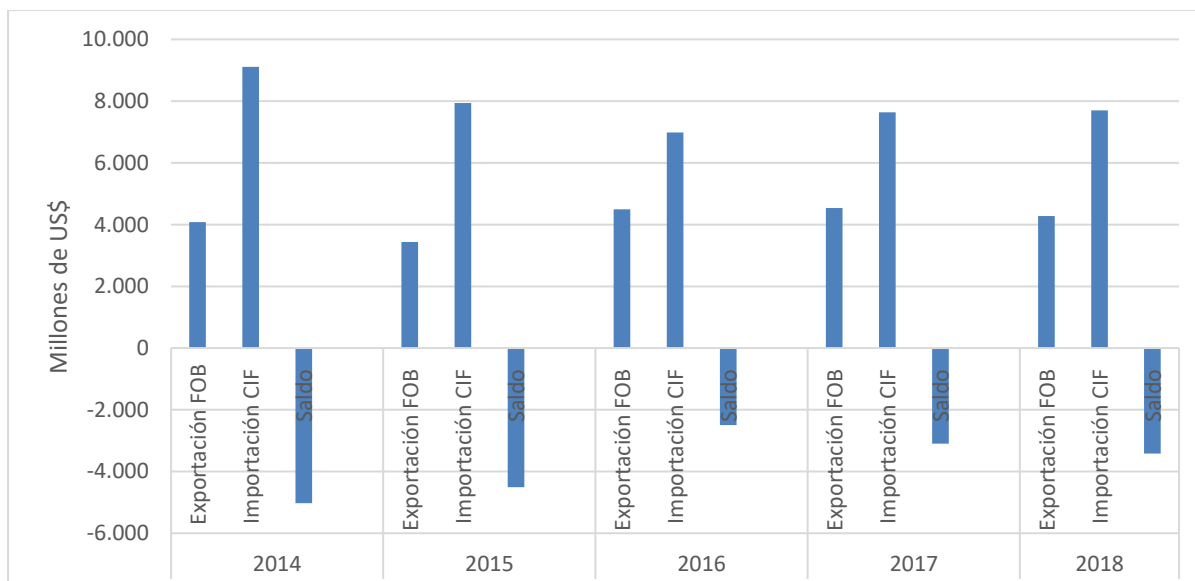
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Anexo C. Figura número 3. Variación porcentual de las exportaciones por complejos exportadores. 2018/2015.



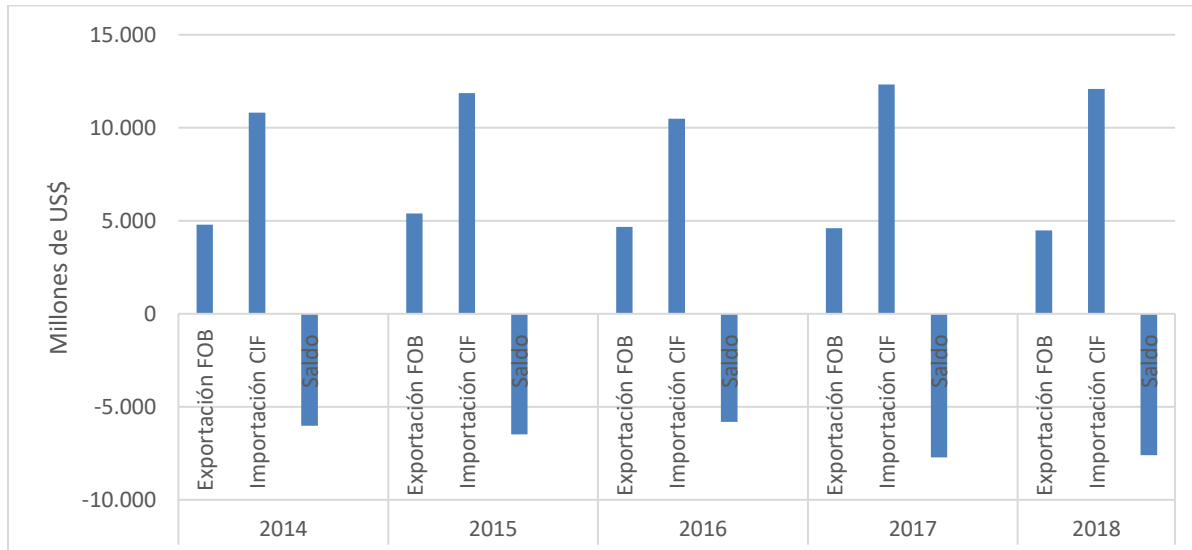
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Anexo D. Figura número 4. Balanza comercial de la Argentina con Estados Unidos (incluye Puerto Rico y Territorios vinculados en América y en Oceanía). Años 2014-2018.



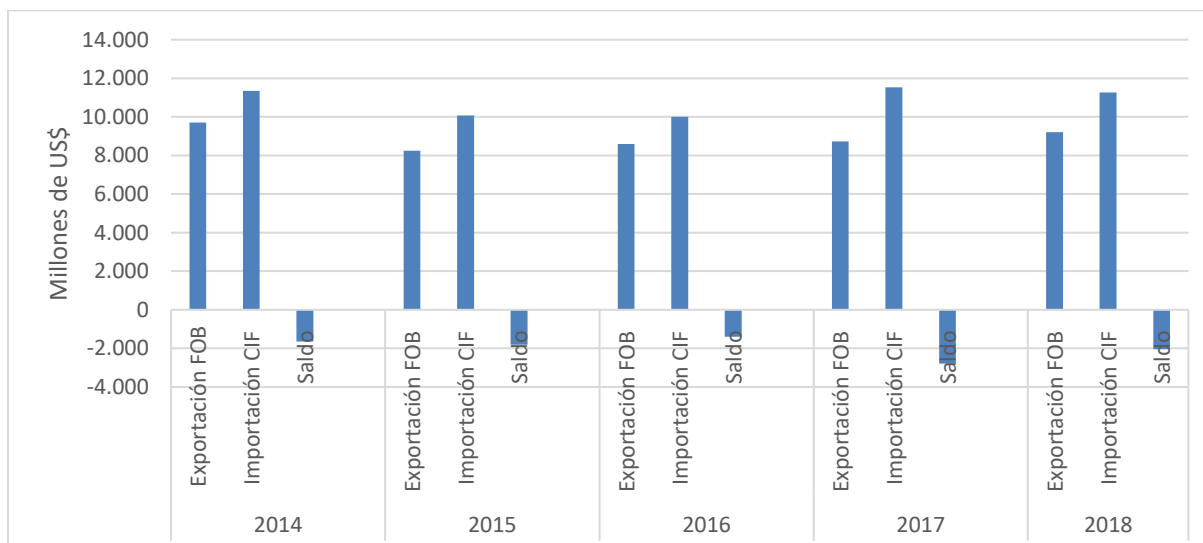
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Anexo E. Figura número 5. Balanza comercial de la Argentina con China (incluye Hong Kong y Macao). Años 2014-2018.

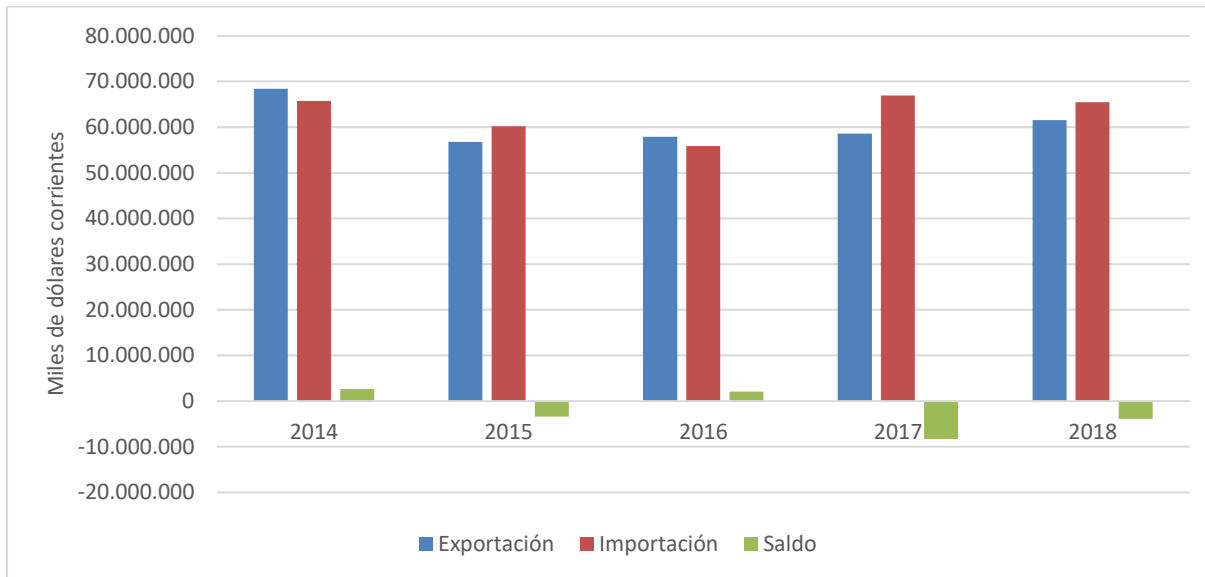


Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Anexo F. Figura número 6. Balanza comercial de la Argentina con la Unión Europea. Años 2014-2018.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Anexo G. Figura número 7. Balanza comercial de la Argentina. Años 2014-2018.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.