

ESTUDIO 2.

El perfil exportador de la Argentina en el comercio internacional

Introducción

En el primer cuatrimestre de 2023, el saldo de la balanza comercial fue negativa en un nivel de U\$S 1.469 millones que se explica tanto por el impacto de la sequía sobre las exportaciones del complejo agropecuario como por la importación de energía. En las previsiones 2023, la Argentina tendrá la menor participación en el comercio internacional mundial de la historia con 0,25% frente al máximo de 0,87% registrado en 1960, asociado a más de 2 años de sequía que harían perder US\$ 20.468 millones por exportación y afectarían la cuenta fiscal por la menor recaudación de retenciones de \$ 4.500 millones.

El actual problema de la economía Argentina es que exporta poco y tiene dificultades para cancelar sus compromisos internacionales. Sin embargo, para 2024 se estima una superávit comercial de U\$S 26.000 millones, se espera una cosecha de U\$S 61.000 millones y el gasoducto de Vaca Muerta permitirá un ingreso aproximado de U\$S 7.000 millones y se dejará de importar energía.

El presente artículo tiene por objetivo realizar una evaluación del potencial de las exportaciones de bienes de la Argentina y las posibilidades de colocarlos en el mundo.

Diagnóstico del comercio exterior argentino

El comercio exterior argentino se caracteriza por la concentración de las exportaciones en determinados productos básicos y mercados de destino, siendo estos factores la causa principal de la vulnerabilidad de la economía a shocks externos. En efecto, en 2022 de los 14 principales rubros exportados los complejos sojero y cerealero concentran el 48,4% de las exportaciones. Asimismo, los principales mercados de destino en el ranking Brasil, China, Estados Unidos, Chile, India y Vietnam concentran más del 45,3% de las exportaciones.

Se observa una gran concentración de las ventas externas en pocos exportadores (grandes exportadores nacionales y extranjeras) con baja participación de las PyMEs. En su internacionalización las PyMEs tienen diversos obstáculos que dificultan su desempeño, tales como las restricciones de financiamiento, la falta de información sobre los mercados externos y dificultades para realizar actividades de mercadeo.

Existe una modesta participación de las exportaciones en el PIB, bajo valor de exportaciones per cápita, alta concentración de las exportaciones en productos primarios de escaso valor agregado y/o grado de diferenciación, bajo aprovechamiento del potencial exportador en la mayoría de las provincias y falta de mayores apoyos tecnológicos, crediticios o de promoción comercial a PyMEs industriales con capacidades de exportación.

La participación de las exportaciones argentinas en las cadenas de globales de valor es menor que en Brasil, Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Venezuela, Colombia y Panamá, siendo una debilidad el crecimiento de nuestras exportaciones dado que el 70% de todo el comercio internacional en el mundo ocurre dentro de las llamadas cadenas globales de valor (CGV).

En el análisis de la política comercial argentina se observa dos rasgos recurrentes, la volatilidad de los instrumentos de política utilizados y su periódica subordinación a las urgencias macroeconómicas. Estas características son resultado, a su vez, de una competencia histórica entre diferentes modelos de inserción a la economía mundial y de la inestabilidad y crisis recurrentes de la economía (Bouzas, 2008).

En el ámbito gubernamental, se ejercen en materia de comercio exterior tres actividades: desarrollo, promoción y regulación. El primero, se refiere a las acciones índole estratégica, involucran tanto a la definición de la política comercial externa como estrategia de negociación internacional, integración regional y promoción comercial. El segundo, se relaciona con la ejecución de la política comercial externa y sus estrategias, de los procesos de negociación y aplicar las medidas de promoción, tales como misiones, ferias, capacitación, acercamiento de la oferta exportable y la demanda internacional. El tercero, incluye la sanción de normas tributarias y aduaneras, medidas de salvaguarda, reglamentación de normas de origen y calidad, entre otras. Estas actividades son desarrolladas por los organismos siguientes: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Mrecic), Ministerio de Economía (Mecon) y Ministerio de Desarrollo Productivo (hoy Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo), con competencias similares y funciones que se superponen, lo que resta efectividad y contundencia a las acciones encaradas separadamente por cada entidad (Redrado, 2003, Bekerman, 2004 y Capello, 2011).

Por su parte, la entidad que brinda servicios a las empresas exportadoras es la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) una fundación público-privada que depende de Cancillería, que tiene por objetivo, entre otros, la promoción de inversiones

internacionales. Creada en el 2016 y funciona como una continuación de la Fundación Exportar, organización que desde 1993 se encargaba de la promoción de exportaciones del sector privado argentino. Esta institución tiene como actividades ofrecer servicios de consultoría, formación y capacitación, ayuda en la simplificación de los procesos, información comercial y acciones de promoción para la participación en ferias internacionales, rondas de negocios, misiones comerciales y eventos de posicionamiento, pero todavía no ha logrado la expansión y diversificación de las exportaciones.

Los instrumentos de política comercial más conocidos y utilizados por las empresas argentinas son los reembolsos y reintegros a la exportación; la exención del impuesto al valor agregado (IVA) e ingresos brutos, los sistemas de admisión temporal y líneas de financiamiento a la exportación y de seguro de crédito.

En septiembre de 2018, tras las fuertes devaluaciones de marzo y agosto, se generó presiones inflacionarias y se volvieron a instalar las retenciones a las exportaciones para todo el universo de bienes y siguen manteniéndose vigente en la actual administración.

Durante el período diciembre 2019 – diciembre 2022, la Argentina registró, en estos años, una balanza comercial superavitaria, pero sin alcanzar una diversificación de destinos ni ampliar su canasta comercial.

Los productos con potencial exportador

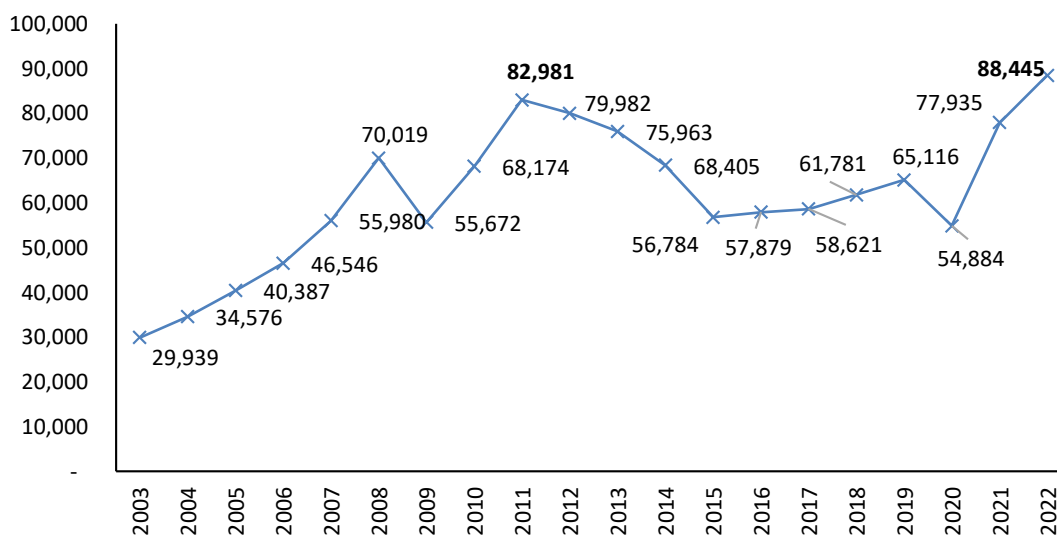
En la primera década del Siglo XXI las exportaciones de bienes de la Argentina registraron un importante crecimiento asociado por la demanda de commodities de China, que se reflejó en el gran impulso de los precios del poroto de soja y aceite de soja, que permitió alcanzar un pico histórico de U\$S 82.981 millones en 2011 para luego experimentar un deterioro del desempeño exportador.

En el período 2011 - 2019 se registró una disminución de la cantidad de productos exportados, con una marcada caída en el número de empresas exportadoras, especialmente de micro, pequeñas y medianas. En efecto, la cantidad de empresas registradas como exportadoras en Argentina cayó en 15 años de unas 14.500 a unas 9.500.

Durante el año 2021 las exportaciones fueron de U\$S 77.935 millones, mientras que en el año 2022 el monto exportado de bienes alcanzó los U\$S 88.445 millones, superando una década de estancamiento de las exportaciones, asociados al aumento coyuntural en los precios internacionales de los commodities, frente a las cantidades exportadas del complejo soja y derivados de soja que experimentaron caídas, mientras que hubo mayores exportaciones de trigo y maíz.

El estancamiento de las exportaciones argentinas iniciado en 2011 se explica no solo por factores externos, como la caída de los precios internacionales de los commodities y la contracción de los mercados de destino, sino también por factores internos, que revelan problemas de competitividad, pero afortunadamente fue revertido a partir de 2021. La Argentina tiene potencial para expandir exportaciones dado que sus productos cuentan con capacidades productivas y competitivas externas, que permitirían incrementar la diversidad y complejidad exportadora del país (ver Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de las exportaciones de bienes: 2003 - 2022
En millones de dólares



Fuente: Elaboración *iefe* en base a datos del INDEC

Para García Díaz y Álvarez (2023), la Argentina cuenta con productos de gran potencial exportador y los clasifican por orden de prioridad según sus ventajas comparativas reveladas (VCR). Primero incluyen productos consolidados en el mercado externo, tales como principales complejos exportadores de soja, cereales, automotriz, tubos de acero sin costura, aluminio bruto y recursos mineros como oro, plata, carbonatos de litio, biodiesel, gases de petróleo, entre otros, siendo mayormente productos primarios o agroindustriales de baja o media sofisticación, presentando los mayores volúmenes de exportación. Existen productos con ventajas recientes como el polipropileno, partes de reactores nucleares, el cuero y las barras de hierro. Se tienen a los productos con ventajas alcanzables a corto plazo como el petróleo crudo y sus destilados, otros de menor magnitud como jugo de naranja y leche, mientras que los productos con ventajas alcanzables a mediano plazo incluyen el polietileno de baja densidad, los plásticos, la carne porcina congelada y partes de maquinaria agrícola. Por su parte, los productos con desventajas se destacan ciertas autopartes bombas centrifugas, galletas dulces, cereales infantiles, hilos de algodón y otros.

Finalmente, en cuanto a los flujos comerciales las exportaciones a Europa, Asia, y África y Oceanía son mayormente productos agropecuarios, mientras que el mayor destino de manufacturas procesadas se orienta a América Latina (Brambrilla y Porto, 2018).

Una política comercial ofensiva

La Argentina para lograr un crecimiento y una diversificación de las exportaciones y de los mercados, debe apuntar a una estrategia que combine exportaciones tanto primarias, como manufactureras. Para lograr tal propósito se deben implementar políticas de promoción de exportaciones y desarrollo productivo. Asimismo, la política macroeconómica debe proporcionar un entorno estable e incluir objetivos que sean funcionales a la estrategia de desarrollo exportador.

La estabilidad es una condición esencial para una política comercial eficaz, por ese motivo se debe generar consensos que trasciendan administraciones de gobierno, y que permitan una mejor inserción comercial de Argentina en el mundo. Este modelo exportador a seguir implica una política de Estado, la cual permitiría elevar la credibilidad externa y realizar las importaciones para asegurar un proceso de crecimiento sostenido. Por otro lado, generaría una mejora sobre la situación fiscal en la medida que deje de ser necesario el otorgamiento de desgravaciones o incentivos vinculados al comercio exterior.

La nueva política comercial tiene que orientarse a cambiar el perfil de Argentina en el comercio internacional. En efecto, la Argentina debe dejar de lado su tradicional política comercial defensiva e inclinarse por una política comercial ofensiva la cual permita acceder a nuevos mercados basada en la coparticipación y la interacción entre el sector privado, el sector público y los sectores académicos para aprovechar la sinergia.

El éxito de la política comercial ofensiva depende de dos acciones, la búsqueda y el desarrollo de mercado. La búsqueda de mercados que se instrumenta mediante las negociaciones de acuerdos comerciales. Por su parte, el desarrollo de mercado se instrumenta mediante promoción comercial, recurso que no es empleado de manera ineficaz. Estas acciones se complementan, cada mercado que se abre debe ser ocupado, para que no suceda la experiencia comercial con China, donde cada año se tiene un creciente déficit comercial.

Agencia Nacional de Promoción de Exportaciones (ANPE)

Para que el modelo exportador funcione se necesita de una Agencia Nacional de Promoción de Exportaciones (ANPE) que concentre la promoción de exportaciones y desarrollo de mercados y coordine todas las acciones con los sectores: federal, provincial y municipal dedicados a promover las exportaciones.

EL ANPE debe tener una composición multisectorial, que vincule al sector público, las empresas y otros agentes económicos y sociales, como el ámbito académico, las cámaras o entidades del tercer sector o entidades mixtas, para facilitar la construcción de confianza y contribuya conformar los objetivos de la estrategia de desarrollo exportador. De esta manera, ANPE representaría la institucionalización del desarrollo exportador como política de Estado.

Conclusiones

El mundo de los negocios internacionales se ha complejizado, ante esta situación la Argentina debe implementar una política comercial agresiva capaz de desarrollar un modelo exportador. El modelo incluye la creación de una Agencia Nacional de Promoción de Exportaciones (ANPE), orientada a desarrollar una estrategia exportadora que concentre las funciones hoy dispersas en diversas dependencias públicas. El ANPE es imprescindible para un funcionamiento adecuado del comercio exterior y el desarrollo económico de Argentina.

Los productos agroindustrial son los más dinámicos en la canasta exportable argentina, pero en la presente década el potencial de hidrógeno, el petróleo y gas de Vaca Muerta más el litio, materia prima fundamental para las baterías de los vehículos eléctricos, celulares etc., cambiarán el perfil exportador y además la Argentina será un jugador internacional esencial en la transición energética y la descarbonización del transporte pesado terrestre.

Bibliografía

Bekerman M. (2004). Argentina: la política comercial como parte de una estrategia global de desarrollo.

Bouzas R. (2008). Argentina: perspectivas de política comercial

Brambrilla I. y Porto G., 2018. Diagnóstico y visión de inserción comercial Argentina en el mundo. Secretaría de Comercio, Ministerio de Producción

Capello M. (2011). Una Argentina productiva y federal. Competitividad sistémica. Documento de trabajo. Edición N° 94. IERAL

Elizondo M. (2022). La Argentina, autodiscriminada por no celebrar acuerdos de libre comercio. Consultora DNI

Redrado M. (2003). Exportar para crecer. Editorial Planeta

Sevares J. (2008). Inserción comercial. Voces en el Fénix