



**Cámara  
Argentina de  
Comercio y Servicios**

Fundada en 1924

# Cámara Argentina de Comercio y Servicios

Las exportaciones argentinas:  
**Evolución reciente y caminos  
para su expansión**

**Septiembre de 2016**





## Mensaje institucional

La Cámara Argentina de Comercio y Servicios (CAC) es una entidad gremial empresaria representante del sector Comercio y Servicios a nivel nacional. A lo largo de sus más de 90 años de historia ha desarrollado una intensa labor de defensa y promoción del sector, que cumple un rol cada vez más destacado en la economía nacional, en línea con lo que se observa en las principales economías del mundo.

El comercio exterior naturalmente ha sido uno de los principales intereses de la entidad desde su fundación. La CAC cuenta con un Departamento de Comercio Exterior y con comisiones asesoras internas, que se ocupan de distintos aspectos del intercambio exterior y de la integración regional. Asimismo, en el seno de su Departamento de Economía funciona el Observatorio de Comercio Exterior, área dedicada específicamente al seguimiento y estudio del intercambio exterior de nuestro país.

Hoy nos complacemos en presentar el documento “Las exportaciones argentinas: Evolución reciente y caminos para su expansión”, que constituye un aporte que nuestra entidad hace en pos de una mejor comprensión del desempeño reciente de las ventas externas de la Argentina y de la relevancia que éstas tienen para el logro de la solvencia externa del país. Asimismo, presenta un conjunto de propuestas orientadas a potenciar su dinamismo de cara al futuro.

El presente inicia una serie de trabajos de investigación del Departamento de Economía de la Cámara relacionados a una misma línea de investigación de nuestra economía, incluidos temas como el tipo de cambio real, la competitividad internacional y el crecimiento a largo plazo. La CAC, de este modo, contribuye a una comprensión más profunda de tan importante aspecto a la economía nacional a la vez que fomenta el debate público acerca de cuáles son las políticas más acertadas para optimizar su desempeño con la mira puesta en temas estructurales.

# Índice

Resumen .....	5
La restricción externa y la relevancia de las exportaciones .....	6
Evolución de las exportaciones argentinas .....	9
Desafío I: Diversificación de productos exportados .....	13
Desafío II: Diversificación y consolidación de los destinos.....	19
Desafío III: Mejora de la competitividad .....	23
Consideraciones finales .....	27
Bibliografía y fuentes consultadas.....	31

## Resumen

Las exportaciones cumplen un papel destacado en la economía argentina, no solo por su contribución al valor agregado y al empleo, sino también por su íntima vinculación con la solvencia externa del país, dada su capacidad de generar divisas de forma genuina. El crecimiento de las ventas al exterior, diversificación de productos y servicios –sobre todo, los de mayor valor agregado– y la apertura de nuevos destinos se presentan como los caminos más adecuados para evitar las situaciones de restricción externa que, reiteradamente, han afectado a la Argentina.

En los últimos 15 años, si bien los valores exportados por el país se incrementaron, esto se debió, en buena medida, a una mejora de los precios, dado que las cantidades registraron un pobre avance, tanto si se lo compara con otras regiones del mundo como si se toma como referencia la evolución de las exportaciones argentinas en otros momentos de nuestra historia. Esto representa una debilidad evidente, por lo que son recomendables políticas diseñadas para revertir esta situación. En este sentido, el presente estudio sugiere caminos de acción orientados a diversificar la composición de las ventas externas, a ampliar el menú de los destinos de las exportaciones y consolidar los ya establecidos, y a incrementar los niveles de competitividad.

## La restricción externa y la relevancia de las exportaciones

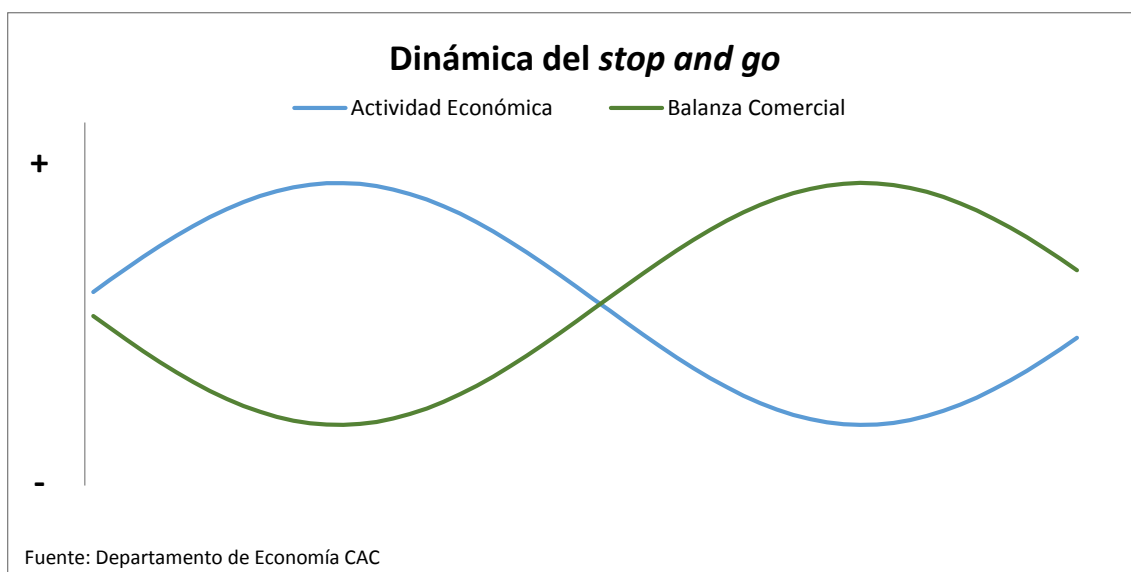
Las exportaciones son una variable macroeconómica muy relevante, no sólo por su implicancia en términos de valor agregado y de empleo, sino también por su íntima vinculación con la solvencia externa del país, dada la capacidad que éstas tienen de generar divisas de forma genuina. A lo largo de su historia, Argentina se ha visto reiteradamente afectada por la llamada “restricción externa”, entendida como la imposibilidad de lograr un crecimiento sostenido a causa de la dificultad para obtener divisas. El modo en que opera es bastante simple. Cuando la economía se expande, típicamente aumenta la demanda de importaciones, mientras que las exportaciones no siempre acompañan al crecimiento de la economía local. De existir esa discrepancia, en algún momento aparecerá el déficit comercial. Y cuando el país no encuentra forma de financiamiento de ese déficit, incurre en una crisis de balance de pagos (por falta de reservas internacionales), contrayendo entonces sus importaciones con la consecuente caída del producto.

La restricción externa dio lugar a los denominados ciclos de *stop & go* –en los que un período de auge era seguido por uno de significativa contracción– que caracterizaron a la economía Argentina durante buena parte del siglo XX –y que también ha sido una de las limitantes del crecimiento de los últimos años–. La fase expansiva de los ciclos económicos era típicamente el resultado de un avance de la demanda agregada, explicada, muchas veces, por el comportamiento del sector público que la impulsaba mediante políticas fiscales –aumento del gasto público–, monetarias –emisión excesiva o revaluación artificial de la moneda local– y de ingresos –aumentos insostenibles de las remuneraciones de algunos sectores–. Dada las características de la economía argentina, ese crecimiento de la actividad llevaba a un significativo aumento de las compras al exterior. Ocurría que, a la par de que el país había desarrollado una industria sustitutiva de importaciones, los requerimientos de insumos y bienes de capital también se habían incrementado. Y dado que la sustitución se había centrado en las últimas etapas del proceso productivo y no en los insumos básicos ni en los bienes de capital, el mayor nivel de actividad industrial llevaba, necesariamente, a un aumento de las importaciones. Por otra parte, el sector agropecuario –el principal exportador– enfrentaba limitaciones para crecer en el margen extensivo –las áreas más fértiles ya estaban incorporadas a la actividad– y habitualmente sufría una política discriminatoria –el favorecimiento relativo de la industria tenía como contrapartida el perjuicio relativo del agro–, lo que hacía que su producción permaneciera estancada o declinara.

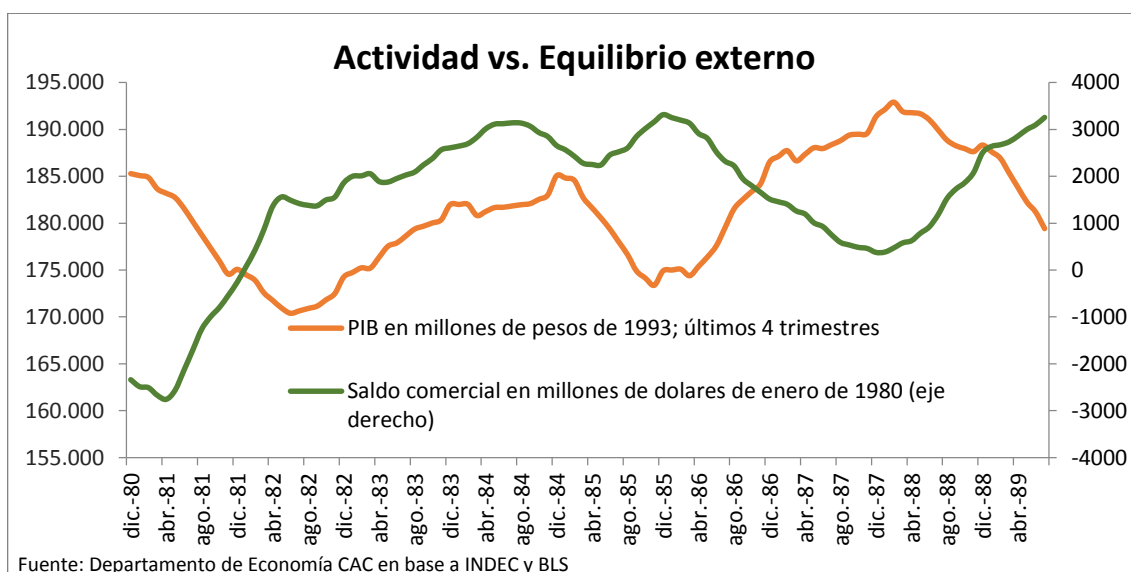
Bajo este esquema, si la expansión de la economía no era acompañada por un crecimiento del financiamiento externo, el deterioro comercial terminaba impactando en las reservas del Banco Central. Eventualmente éstas caían por debajo de un nivel en el que las autoridades disponían interrumpir el drenaje y se producía una depreciación de la moneda –crisis cambiaria– o se producía una cesación de pagos –crisis de la balanza de pagos–. Aunque hubo financiamiento en algunos momentos, éste fue más bien esporádico y no alcanzaba para resolver de manera sostenida el faltante crónico de divisas que se derivaba del esquema de desarrollo adoptado, por lo que las crisis de este tipo fueron una característica de la economía local durante buena parte del siglo pasado.

La depreciación de la moneda generaba un alivio en las cuentas externas, al mejorar el saldo comercial por encarecimiento relativo de las importaciones, aunque por un motivo diferente al que habitualmente señalan los modelos teóricos más simplificados (que implícitamente suponen que la economía produce un único bien diferenciado). Estos muestran que una devaluación genera una mejora de la competitividad externa, lo que facilita la colocación de los productos nacionales en el exterior, a la par que los residentes sustituyen consumo de bienes importados por bienes nacionales, lo que lleva a un aumento de las exportaciones netas. Mejoraría así el saldo comercial a la par que la demanda agregada se expandiría y el nivel de actividad aumentaría. No era ésa la forma en la que funcionaba la economía argentina de aquellos años, sino que, por el contrario, la mejora del saldo comercial se daba vía una retracción del nivel de actividad (baja de la demanda agregada a través de la baja de las importaciones). La devaluación encarecía automáticamente el precio local de los bienes de exportación –típicamente alimentos–, que tenían una cotización internacional dada, por ser la Argentina tomadora de precios, lo que llevaba a una caída del salario real (menor poder de compra del salario). Con una producción agropecuaria fija, esto incrementaba el saldo exportable. Por otra parte, la caída del salario real derivada de la suba de los precios de los alimentos también afectaba al consumo de bienes industriales –que a su vez se encarecían por el mayor costo de los insumos importados– y de otros sectores no transables. Al reducirse la demanda que enfrentaban las industrias manufactureras locales, estas disminuían su producción y sus requerimientos de importaciones. En consecuencia, la devaluación tendía a mejorar el saldo comercial, no como resultado de una ganancia de competitividad externa sino como consecuencia de una reducción del ingreso real que generaba la recesión. Luego de un tiempo de bajo nivel de actividad, la economía, eventualmente, volvía a crecer, pero en ese crecimiento –que llevaba aparejado una baja en los saldos exportables y mayores requerimientos de importaciones– estaba

el germen de una nueva crisis. Esta dinámica del PIB, consecuencia de la restricción externa, ha sido denominada como *stop & go*<sup>1</sup>. El siguiente esquema representa ese patrón.



A modo de ejemplo, se presenta el comportamiento de estas dos variables durante la década del 80, lo que muestra que lo efectivamente observado se ajusta razonablemente bien a la dinámica recién descrita.



Para aliviar esta restricción a lo largo de la historia se han transitado diversos caminos y se han propuesto distintas alternativas, algunas enfatizando el rol de los flujos financieros (ya sea a través de un mayor endeudamiento externo o de la atracción de flujos de inversión extranjera directa) y otras, poniendo el foco en la necesidad de mejorar el balance comercial. Esto último, en un momento se orientó hacia la reducción de las compras externas, pero en el momento presente la

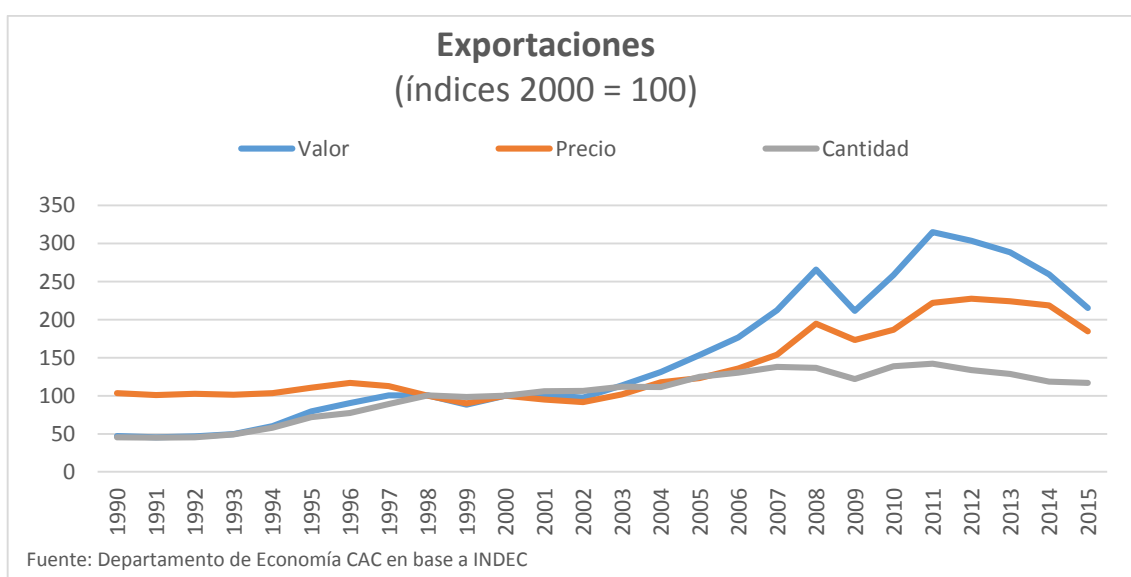
<sup>1</sup> Ver Braun y Joy (1968).



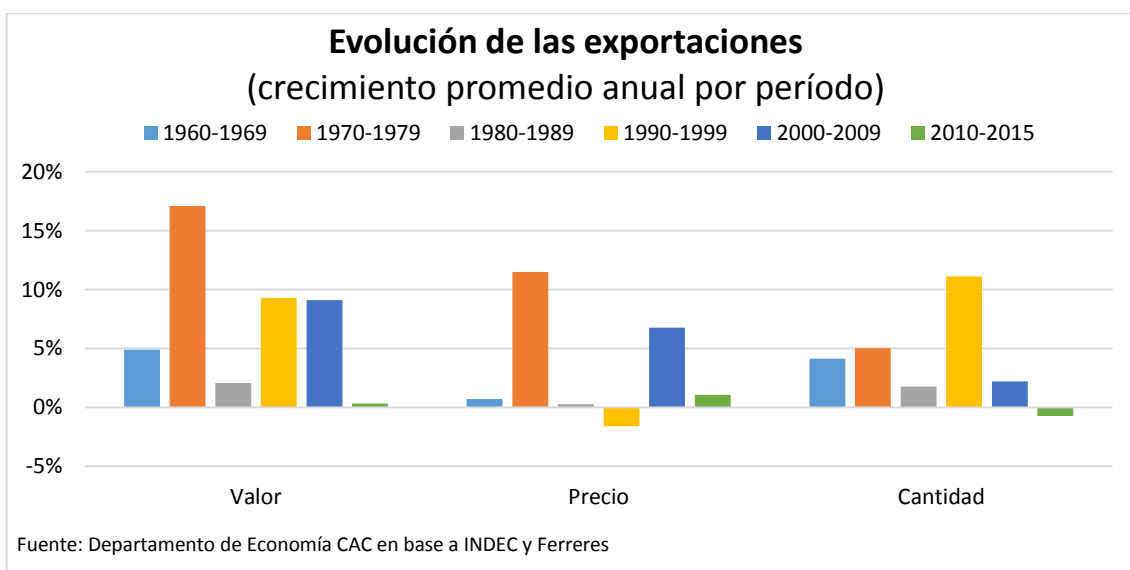
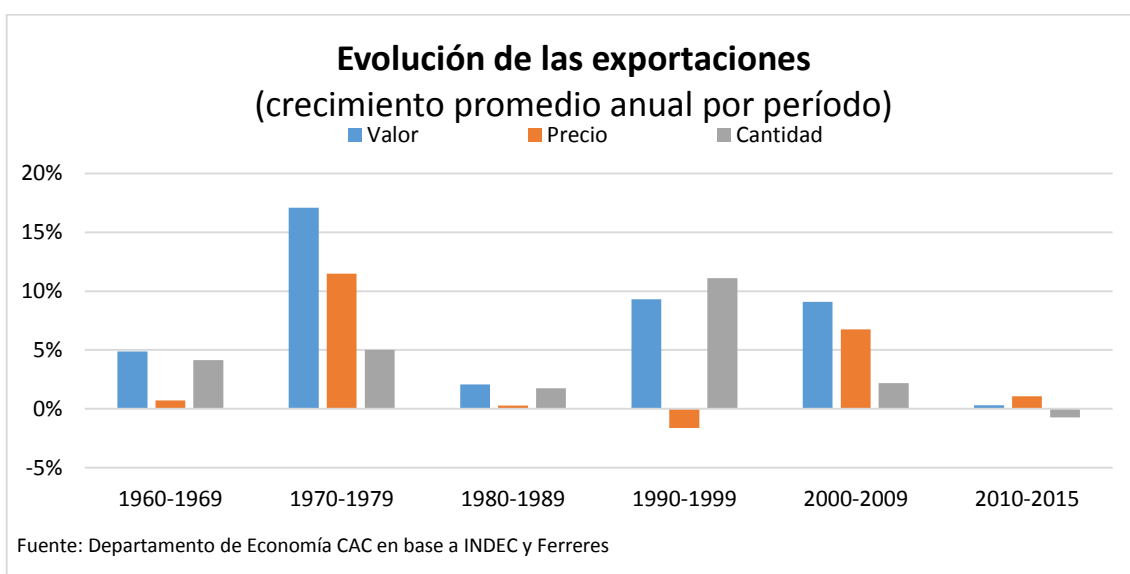
sustitución de importaciones –más allá del sector energético– posiblemente no tenga mayor margen para operar y, más temprano que tarde, encontrará su límite –amén de que conforme los países crecen lo natural es que las importaciones aumenten y no que se reduzcan–. Esto hace que paulatinamente la atención vire hacia el incremento de las exportaciones. Más aún, hoy en día, incluso los que enfatizan la necesidad de mayores flujos de capitales en el corto plazo, reconocen cada vez más que, en el mediano plazo, se requerirá de mayores ventas externas para poder retribuir a ese capital, ya sea mediante intereses –en el caso de que tome la forma de endeudamiento– o utilidades –en caso de que se trate de inversiones directas–. En este marco, cobra particular relevancia el estudio de la evolución reciente de las exportaciones del país y de sus perspectivas futuras.

## Evolución de las exportaciones argentinas

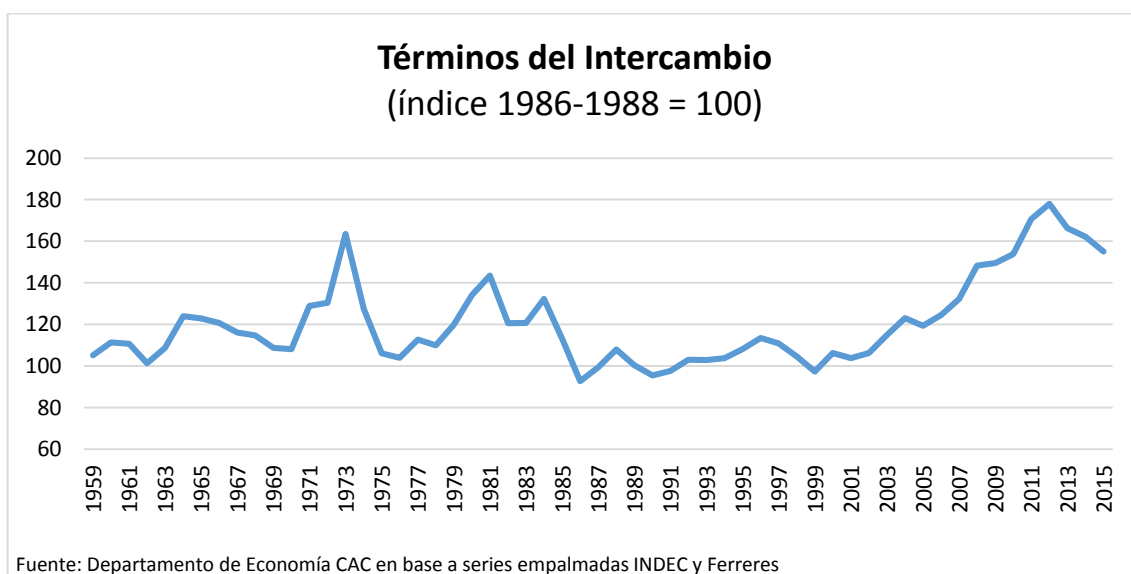
Los datos muestran que en los años 2000 se ha registrado una fuerte expansión del valor exportado por Argentina. En concreto, entre 1999 y 2011 (año en que las ventas exteriores argentinas alcanzaron un máximo), las exportaciones medidas en dólares avanzaron un 256,1%. Al descomponerse esta variación –según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) –, se observa que fue producto de una suba de 44,5% de las cantidades vendidas y de un crecimiento de los precios de 146,3%. Esto deja en claro una característica –que puede interpretarse como una debilidad– del desempeño exportador argentino reciente: el relativamente bajo crecimiento de las cantidades vendidas.



Si se toma una perspectiva más amplia, y se consideran las exportaciones de los últimos 50 años, se observa que la evolución reciente de los volúmenes exportados fue bastante pobre desde el punto de vista histórico. Si se calcula la tasa de crecimiento promedio anual de las cantidades vendidas por decenio, se observa que la del período 2000-2009, de 2,2%, fue una de las más bajas: solo la década del 80 –conocida como la “década pérdida” por las dificultades económicas que soportó Argentina y la región– registra un crecimiento peor (un avance promedio anual de apenas 1,8%). Para los últimos años con datos disponibles (2010-2015), en tanto, se observa un resultado aún menos favorable, con un retroceso promedio anual 0,7%. Los siguientes gráficos dan cuenta de que el avance del valor exportado en los 2000 se debió principalmente a un aumento de los precios y no de las cantidades:



Vale señalar que el fuerte crecimiento de los precios de exportación en la década del 70 se dio en un contexto de inflación internacional en dólares<sup>2</sup> y que los precios de importación crecían a un ritmo similar al de los primeros, por lo que no hubo una mejora sostenida en los términos del intercambio (definidos como el cociente entre los precios de exportación y los precios de importación). Bien distinto fue el caso en la década del 2000, en donde la mejora de los precios de exportación fue mucho más *genuina*, en el sentido de que se dio en un contexto de inflación mundial baja y precios de importación contenidos, lo que derivó en una apreciable mejora de los términos del intercambio.



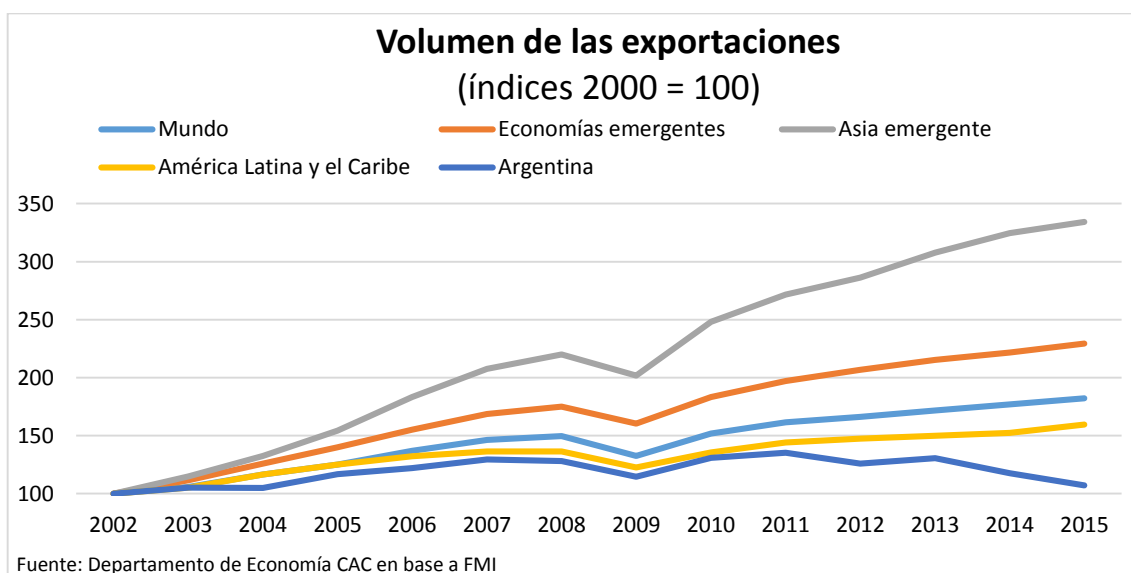
Otra forma de evaluar el desempeño exportador del país, más allá de compararlo con la propia historia, consiste en compararlo con el exterior. En este sentido, si se calcula la evolución de las exportaciones medidas en volumen para algunas regiones y se la compara con Argentina, el comportamiento reciente también se presenta como poco satisfactorio.

En concreto, tomando los datos publicados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre 2002 y 2015 –período posconvertibilidad–, las exportaciones de Argentina a precios constantes avanzaron a un magro 0,5% promedio anual, no solo muy por debajo de Asia emergente (que avanzó al 9,7% anual), sino también por debajo del promedio de las economías emergentes (6,6%), del total mundial (4,7%) e incluso del promedio de América Latina y el Caribe tomados en su conjunto (3,7%).

El relativamente pobre desempeño de los volúmenes exportados por Argentina no generó, en principio, mayores preocupaciones debido a que los términos del intercambio mostraron una clara

<sup>2</sup> Eran los tiempos en los que la tasa de inflación minorista estadounidense llegó a superar el 10% anual debido, principalmente, a las dos crisis petroleras, lo que derivó en la política monetaria restrictiva de la Reserva Federal presidida por Paul Volcker.

tendencia positiva (llegando a los niveles más altos de nuestra historia), como ocurrió con claridad hasta 2011. Las cantidades vendidas no aumentaban demasiado, pero dado que los precios registraban una sostenida alza el valor exportado crecía significativamente año tras año, lo que daba holgura a la situación externa de la Argentina. Sin embargo, esta tendencia positiva de los términos del intercambio se detuvo y volvió a operar la mecánica de la restricción externa mencionada anteriormente.

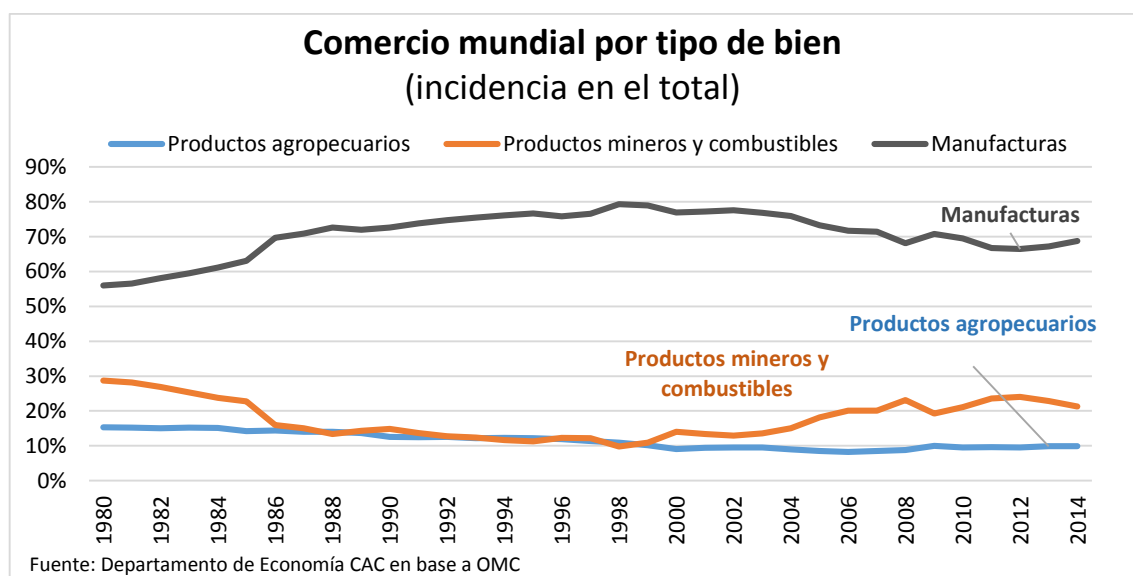


Ante el escenario actual, en el que los precios de exportación evidencian una reversión de la suba antes señalada (cayeron 1,4% en 2013, 2,4% en 2014 y en los datos provisorios para 2015 dan cuenta de una merma de 15,6%), la expansión de los volúmenes exportados se presenta como una condición necesaria para hacer crecer el valor exportado, lo que a su vez permite incrementar la capacidad de importación en el mediano plazo –y evitar así caer en un escenario de restricción externa– sin tener que recostarse en una improbable mejora continua de los términos del intercambio. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los precios de los bienes que exporta Argentina son determinados en los mercados mundiales, sin que nuestro país tenga mayor injerencia; es decir, Argentina no puede considerarse un país formador de precios sino una economía precio-aceptante.

La meta de incrementar los volúmenes exportados no es una tarea sencilla y requiere de labores en múltiples frentes. Sin excluir otros tipos de medidas, pueden señalarse tres ejes o desafíos en los que agrupar las acciones principales: 1) Diversificación de los productos exportados –con sesgo hacia los de mayor valor agregado–; 2) Diversificación y consolidación de destinos de exportación; 3) Mejora de la competitividad. En lo que resta de este documento estudiaremos estas cuestiones –íntimamente vinculadas entre sí– y por último haremos algunas consideraciones finales.

## Desafío I: Diversificación de productos exportados

Es un dato de la realidad que los productos primarios de origen agropecuario (que tradicionalmente han constituido la parte sustancial de las exportaciones de Argentina) muestran una tendencia decreciente en el total del comercio mundial. Esta observación es consistente con la denominada “Ley de Engel”, observación empírica que señala que conforme crecen los ingresos de la población, la proporción gastada en alimentos disminuye.



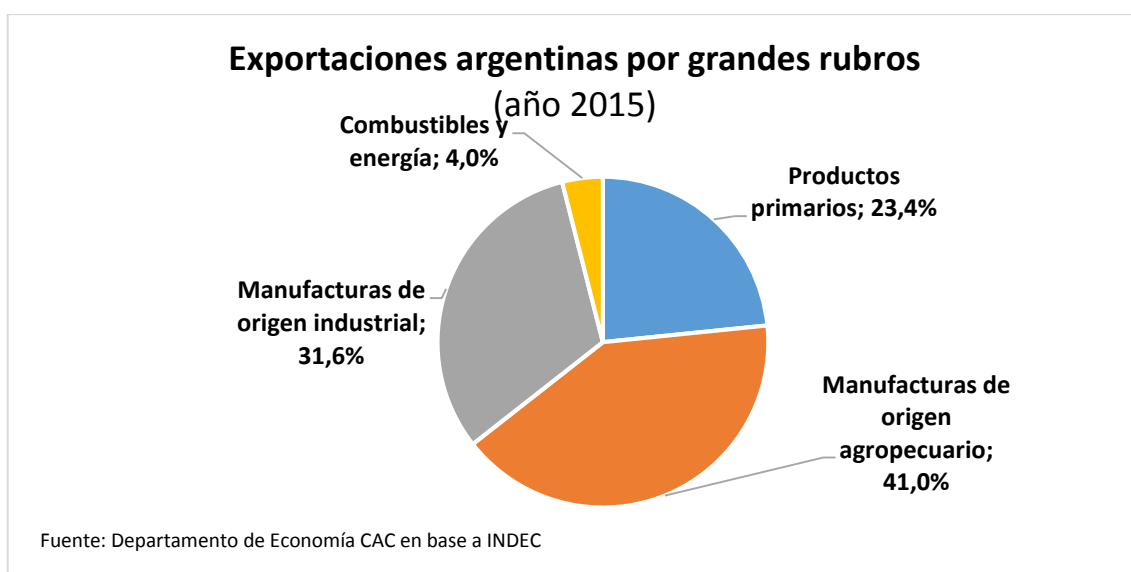
Más allá de esta limitación por el lado de la demanda, debe señalarse que el objetivo de incrementar las exportaciones mediante el aumento de los volúmenes vendidos difícilmente pueda lograrse mediante un crecimiento extensivo de la producción primaria –o de las manufacturas simples en ella basadas–, que en Argentina se encuentra muy concentrada en el sector agropecuario –enfrentado a la restricción dada por el factor tierra–. Esto en modo alguno significa desconocer las posibilidades de expansión de la producción agrícola y las exportaciones de este origen, pero sí, señalar que para producirse, ésta necesariamente requerirá de sucesivas mejoras tecnológicas. A la luz de los avances en los campos de la biotecnología estas mejoras se vislumbran como técnicamente viables –en Argentina el sector agropecuario está en los niveles internacionales más avanzados de productividad–, pero la consolidación de la innovación requiere de un marco institucional adecuado que fomente su adopción y de precios relativos adecuados.

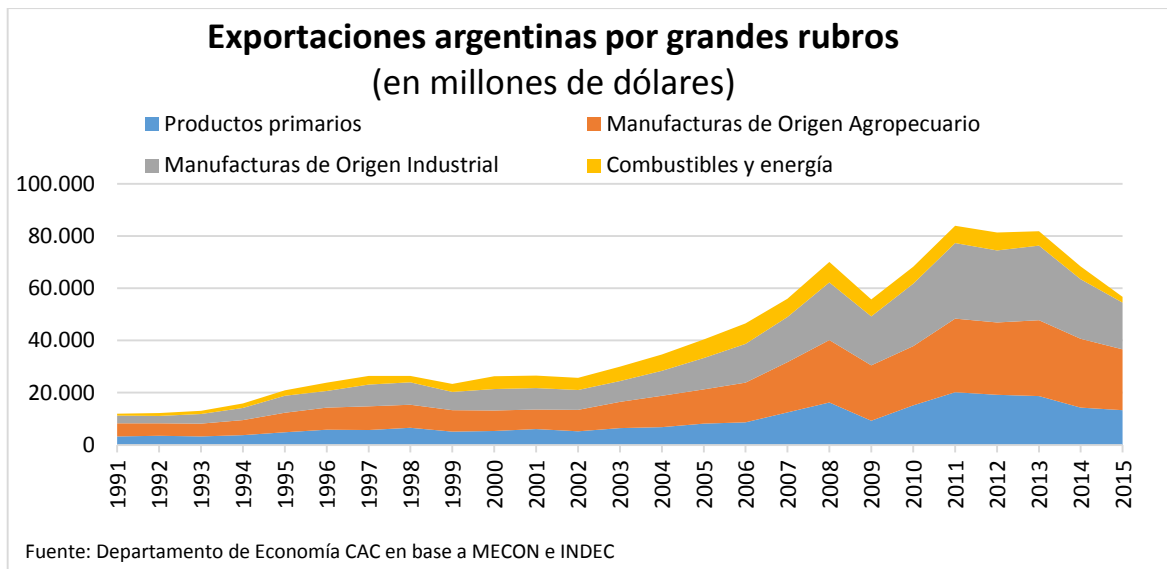
Sin perjuicio de lo anterior, hay elementos para sostener que no debería concentrarse demasiado la estructura exportadora en la producción primaria sino que es deseable expandir también las exportaciones industriales y de servicios. En este sentido, es muy importante la integración en las denominadas cadenas globales de valor. Son cada vez menos los procesos productivos que se

completan dentro de las fronteras de un único país. En las últimas décadas, signadas por una globalización que fue de la mano de importantes adelantos en materia de transporte y comunicación, se han afianzado los esquemas en los que la producción de un único bien – típicamente manufacturado– involucra a múltiples países.

Lógicamente, esto no implica que deban desconocerse ni desaprovecharse las oportunidades que ofrecen los mercados que demandan nuestras materias primas. Sin dudas es razonable y deseable aprovechar nuestra ventaja comparativa para la producción agropecuaria –derivada de la calidad de nuestro suelo y de las bondades del clima–. Pero también luce sensato pensar que la expansión sostenida de las exportaciones no debe recaer exclusivamente sobre los bienes primarios sino que también deberían expandirse otras ventas –en particular las de manufacturas industriales y servicios–, más aún si lo que se quiere no es simplemente generar dólares comerciales sino también asegurar altos niveles de empleo y de productividad, algo que suele darse a través de la diversificación de la estructura productiva y de las exportaciones de alto valor agregado.

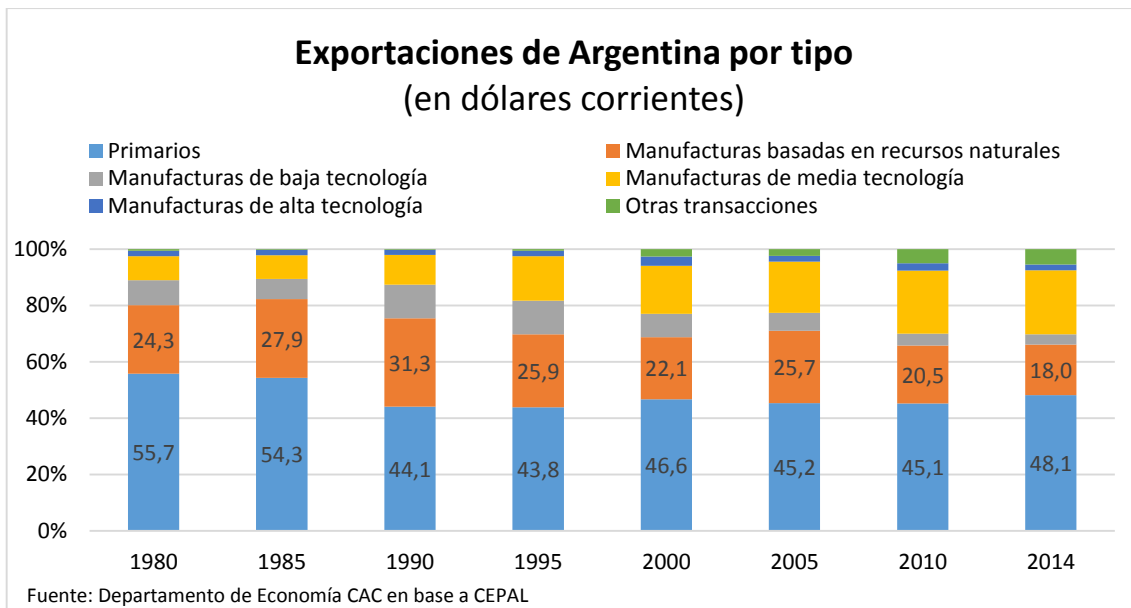
Esto plantea la siguiente pregunta: ¿Cómo es hoy en día la composición de las exportaciones argentinas? Una primera respuesta puede darse utilizando la clasificación tradicionalmente utilizada por el INDEC que agrupa a nuestras ventas en cuatro grandes rubros. De acuerdo al último año completo con información disponible –2015–, de los casi 56.800 millones de dólares de bienes exportados por Argentina, más de un 60% se repartió entre Productos primarios (eminentemente agropecuarios) y Manufacturas de origen agropecuario.



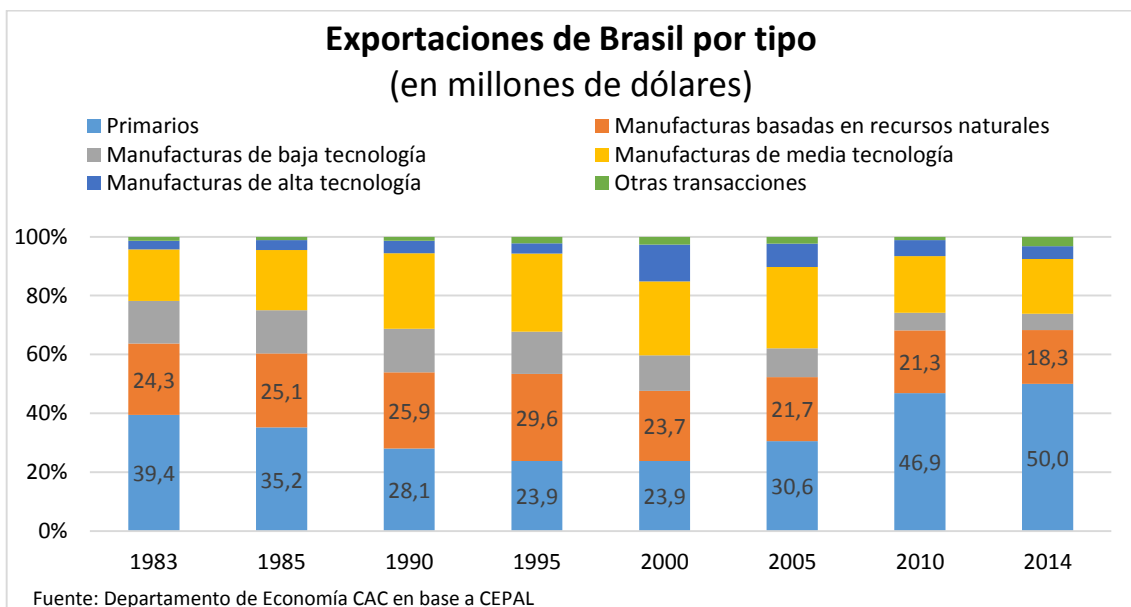


Otra respuesta puede darse analizando la complejidad tecnológica de los bienes vendidos. Un análisis a nivel de productos o de sectores sin duda excedería por mucho el alcance de este estudio, pero es posible presentar aquí algunos datos sintéticos que muestran el tipo de bienes exportados y hacer algunas reflexiones al respecto. Una plataforma de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dependiente de las Naciones Unidas, permite agrupar los productos comerciados entre países de acuerdo a su componente tecnológico. De acuerdo a las cifras que pueden obtenerse mediante este sistema, se encuentra que del total exportado por Argentina en 2014, el 48,1% correspondió a Productos primarios, en tanto que el 18% fueron Manufacturas basadas en recursos naturales. El 3,6% fueron Manufacturas de baja tecnología, el 22,7% Manufacturas de tecnología media y el 2,1% Manufacturas de alta tecnología. El restante 5,5% correspondió a la categoría Otras transacciones (que incluye a la exportación de energía eléctrica, oro, obras de arte, entre otros ítems especiales).

Si se analiza la evolución reciente de las exportaciones del país, se observa que, si bien las manufacturas de mayor tecnología siguen siendo una parte muy menor de las ventas externas y han perdido participación en los últimos años, no se ha registrado un aumento de la participación conjunta de las categorías “Primarios” y “Manufacturas basadas en recursos naturales”. Esto contrasta con la idea de reprimarización a la que se ha hecho referencia en los últimos años y que sí ha sido una realidad en algunos países de la región, como Brasil y Colombia.

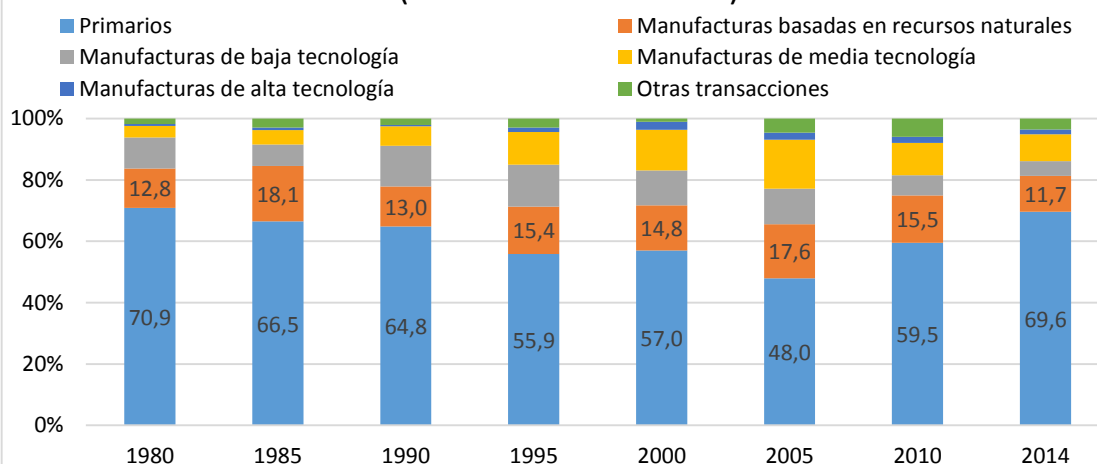


Por otra parte, otras naciones muchas veces analizadas conjuntamente con Argentina en estudios de crecimiento económico comparado, como ser Canadá y Australia, sí mostraron un proceso de reprimarización en los últimos años. Sin embargo, debe señalarse también que varios de estos países cuentan con una estructura exportadora en la que las manufacturas de alta tecnología cumplen un papel mucho más destacado que en el caso argentino. A continuación se presentan los gráficos correspondientes a las cuatro naciones mencionadas.



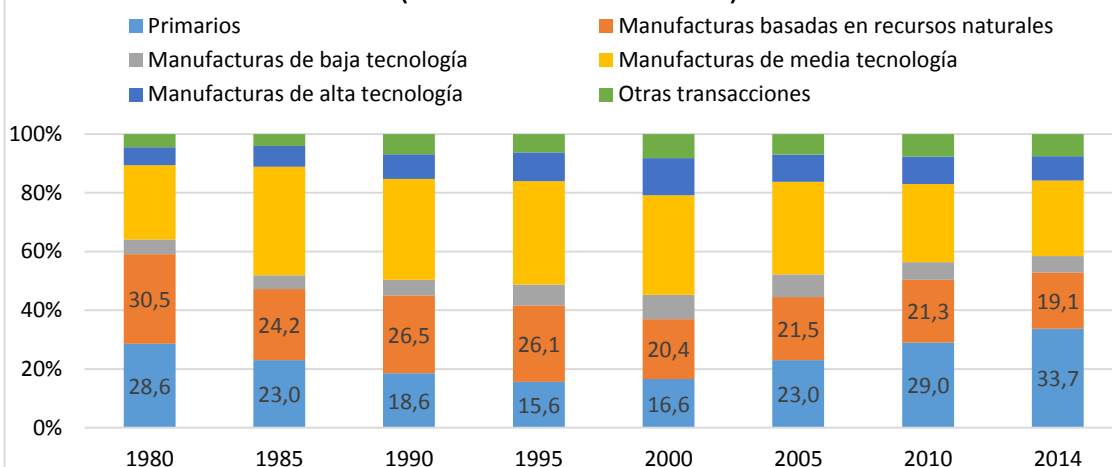


### Exportaciones de Colombia por tipo (en dólares corrientes)



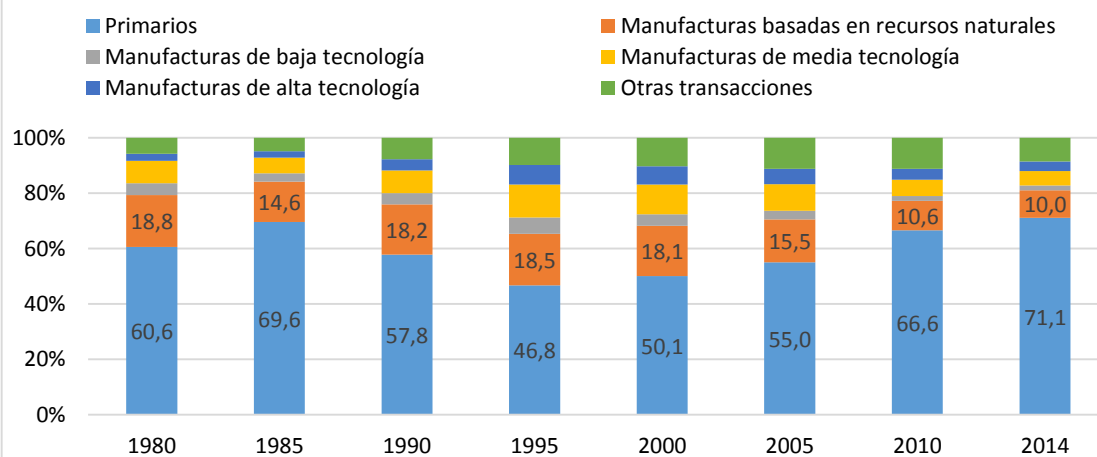
Fuente: Departamento de Economía CAC en base a CEPAL

### Exportaciones de Canadá por tipo (en dólares corrientes)



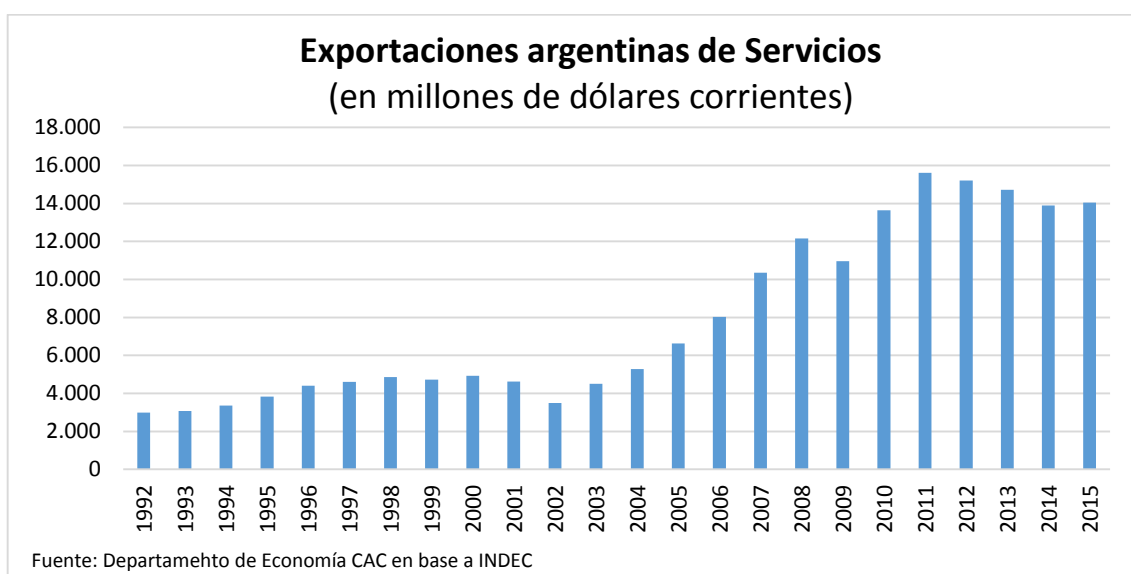
Fuente: Departamento de Economía CAC en base a CEPAL

### Exportaciones de Australia por tipo (en dólares corrientes)



Fuente: Departamento de Economía CAC en base a CEPAL

En definitiva, queda claro que si bien el país no experimentó un proceso de “reprimarización” en los últimos años su estructura exportadora es aún muy dependiente de los productos agropecuarios, por lo que la diversificación de los productos exportados –incrementando la participación de aquellos con mayor agregado de valor– se presenta como una asignatura pendiente, que presumiblemente requiera de una labor conjunta entre el sector público y privado para lograr elaborar productos atractivos para el mercado mundial (con inversiones en investigación y desarrollo, teniendo presente los modelos de cadenas globales de valor, por ejemplo), pero que también necesita de acciones para diversificar y consolidar los destinos de nuestras exportaciones; y para mejorar la competitividad sistémica de la economía argentina. Sobre estas dos cuestiones se expondrá en los próximos apartados.



Nótese, sin embargo, que lo relevante para mejorar la solvencia externa no es el mero aumento de las exportaciones sino el incremento del valor agregado: dada una expansión de las exportaciones, cuanto mayor sea el componente importado de éstas, menor será la mejora en el balance comercial. En este sentido, no deberían ser descuidadas las exportaciones de servicios, que en Argentina equivalen, según los últimos datos publicados por el INDEC, a un 24,5% del total de las exportaciones de bienes y que suelen ser intensivas en mano de obra local. Este tipo de ventas incluye a categorías tan disímiles como el transporte internacional de mercaderías, el transporte internacional de personas no residentes, el turismo receptivo, servicios jurídicos, contables, de ingeniería, de investigación, entre muchos otros<sup>3</sup>. Estas exportaciones muy probablemente ganarán participación en el comercio exterior mundial en el futuro, conforme los servicios ganan participación en la canasta de consumo y su comercio internacional se hace más viable merced a los avances en las

<sup>3</sup> En 2015 la CAC publicó el estudio *Comercio exterior de servicios – Evolución y performance 2014*.

tecnologías de la información y las comunicaciones, y el acceso de un mayor número de personas al turismo internacional.

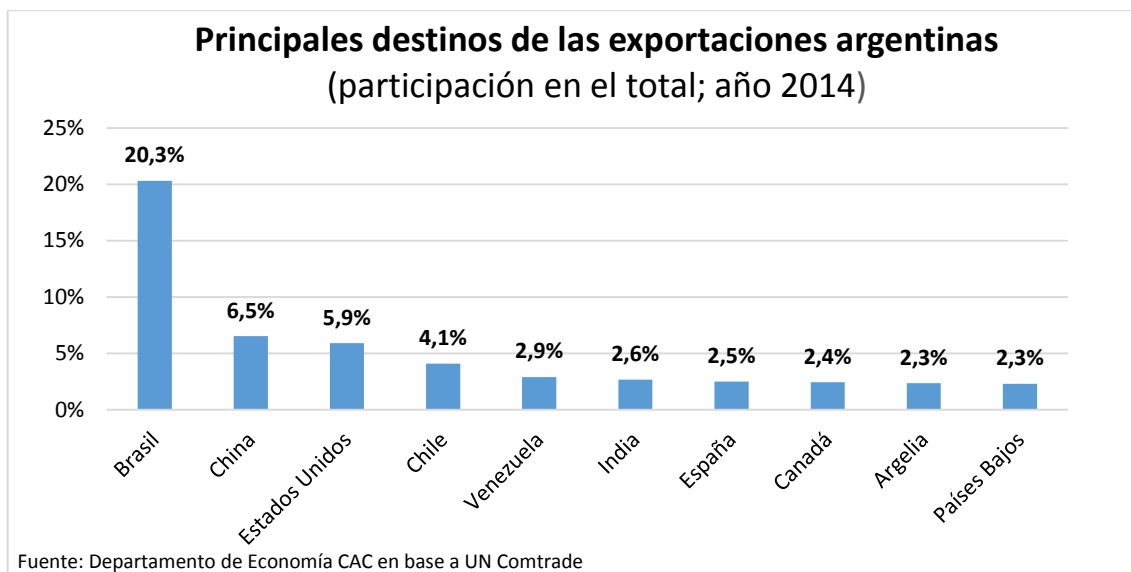
## Desafío II: Diversificación y consolidación de los destinos

Las ventas externas de los países son irremediabilmente dependientes de la economía global y, en consecuencia, no pueden ser inmunes a crisis de alcance global, como la que estalló en el año 2008 y cuyas consecuencias aún perduran. Esta realidad, sin embargo, no debe llevar a una actitud pasiva. Por el contrario, deben llevarse a cabo acciones para potenciar el crecimiento de las ventas y minimizar los riesgos.

Tanto al momento de vender nuevos productos como si se quiere incrementar las ventas de los bienes que ya se exportan, es relevante saber a quién vender, para orientar hacia esos mercados los esfuerzos de la diplomacia, las misiones comerciales y toda acción que los sectores público y privado puedan llevar a cabo en pos de facilitar el crecimiento del comercio. Estos esfuerzos son particularmente relevantes cuando los productos en cuestión no son materias primas sino bienes (y servicios) con mayor valor agregado, que suelen enfrentar mayores barreras. Por otra parte, la diversificación de los destinos de las ventas se presenta como una manera de mitigación del riesgo, ya que una crisis en un país que agrupa una parte muy sustantiva de las exportaciones puede afectar severamente a la economía en cuestión –como es Brasil en el caso argentino–. En este sentido, los datos muestran que si bien la concentración de nuestras ventas se redujo en las últimas décadas, un grupo de apenas tres países concentra actualmente un tercio de nuestras exportaciones.



Dentro de este tercio, Brasil ocupa un rol dominante, al representar por sí solo más de un 20% de las exportaciones de Argentina –y el 40% de las exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial–, lo que implica la existencia de una fuerte dependencia respecto a este mercado<sup>4</sup>. La conquista de nuevos mercados se presenta entonces como una alternativa atractiva para reducir esta vulnerabilidad y simultáneamente expandir los volúmenes vendidos, aunque deben hacerse algunas consideraciones al respecto.



Al proponerse incrementar las exportaciones se piensa frecuentemente en economías emergentes de Asia como posibles destinos, sea China, India o Rusia, entre los más importantes. No solo por el potencial que estos países presentan, sino también porque han resurgido las críticas a las ideas del regionalismo –no solo en Argentina, sino también en países vecinos–, en particular dirigidas hacia el Mercosur. Esto último se explica tanto por cuestiones políticas como por el pobre desempeño económico y comercial de algunos países de la zona, que hace que en algunos de ellos se fortalezcan las posturas contrarias a la integración regional (sirva de referencia que poco tiempo atrás el presidente del Senado de Brasil planteó que su gobierno debería proponer abandonar el Mercosur para tener las manos libres para buscar otros acuerdos comerciales sin el apoyo de sus socios). A lo anterior deben sumárseles las notorias dificultades para consensuar entre los socios del bloque una lista común de productos para incluir en la negociación de un tratado de libre comercio con la Unión Europea; y el hecho de que otros importantes países latinoamericanos como Chile, México y Perú planteen un enfoque alternativo, mucho más abierto al mundo –menos proteccionista–, en el marco

<sup>4</sup> La crisis que afecta a nuestro vecino al momento de escribirse este trabajo la ha dejado en evidencia.

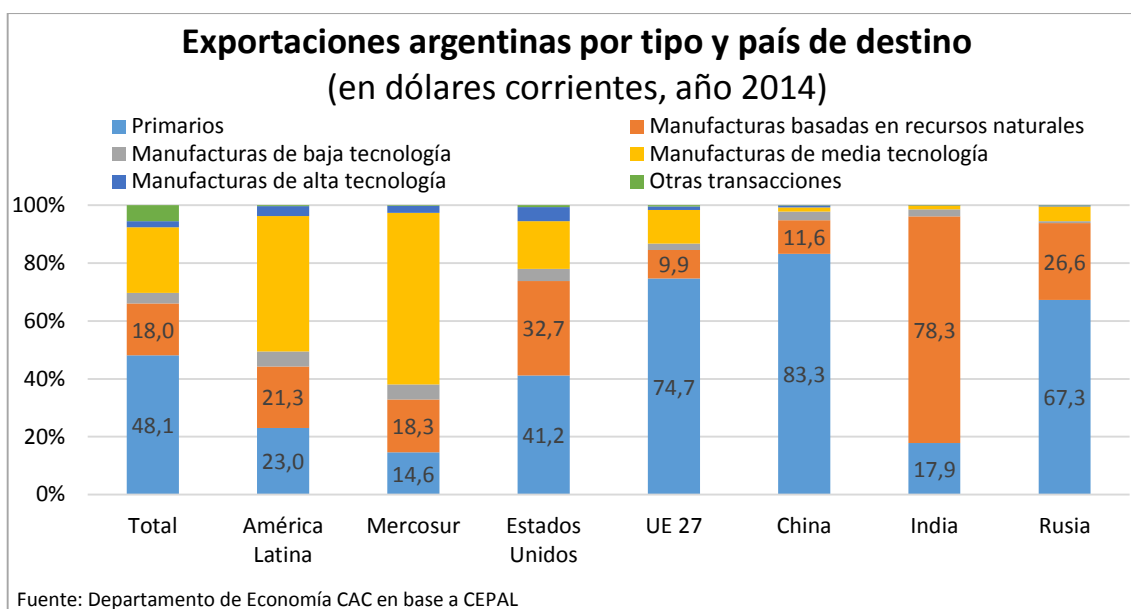
de la Alianza del Pacífico y del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica<sup>5</sup>. Todo esto ha potenciado las visiones negativas sobre el bloque regional (poco tiempo atrás un importante referente del empresariado brasileiro ha llegado a declarar que “el Mercosur está muerto”) y ha dado impulso al interés por las economías de Asia como potencial destino de las exportaciones argentinas.

En este sentido, puede señalarse que, en las últimas, décadas se registró un fuerte incremento de las ventas argentinas hacia China, India y Rusia, que ganaron participación dentro de los destinos de nuestras exportaciones. En concreto, pasaron de tener una incidencia de algo más de 2% a comienzos de los años 90, a ubicarse en torno al 10% en los últimos años. Si bien al momento de escribirse este documento estas economías enfrentan una situación económica desmejorada, existe bastante consenso en que cuentan con potencial para seguir creciendo en el mediano plazo, lo que implica que su demanda de importaciones también se incrementará. Sin embargo, antes de concluir que en Asia reside “la solución” para mejorar el desempeño exportador argentino, debe considerarse que las exportaciones argentinas hacia esas economías están fuertemente concentradas en productos primarios o sus derivados.

Al analizar las exportaciones argentinas hacia China en 2014, se observa que estuvieron compuestas en un 83,3% por Productos primarios y en un 11,6% por Manufacturas basadas en recursos naturales. Por otra parte, un 2,9% correspondió a Manufacturas de baja intensidad tecnológica, un 1,5% a Manufacturas de tecnología media y apenas un 0,7% a Manufacturas de alta tecnología. En el caso de las ventas hacia India, los Productos primarios representaron un 17,9%, en tanto que las Manufacturas basadas en recursos naturales tuvieron una incidencia de 78,3%. En lo que respecta a las exportaciones hacia Rusia, en tanto, los Productos primarios sumaron el 67,3%, mientras que las Manufacturas basadas en recursos naturales representaron un 26,6%. Lo anterior deja en claro que las ventas hacia esos países están sesgadas hacia Productos primarios o Manufacturas basadas en recursos naturales, algo que *per se* no es ni bueno ni malo, pero que debe ser tenido en cuenta al momento de pensar en estos países como destino de nuestras ventas.

---

<sup>5</sup> La CAC ha publicado recientemente un documento de trabajo en el que se analizan las implicancias de dicho acuerdo.

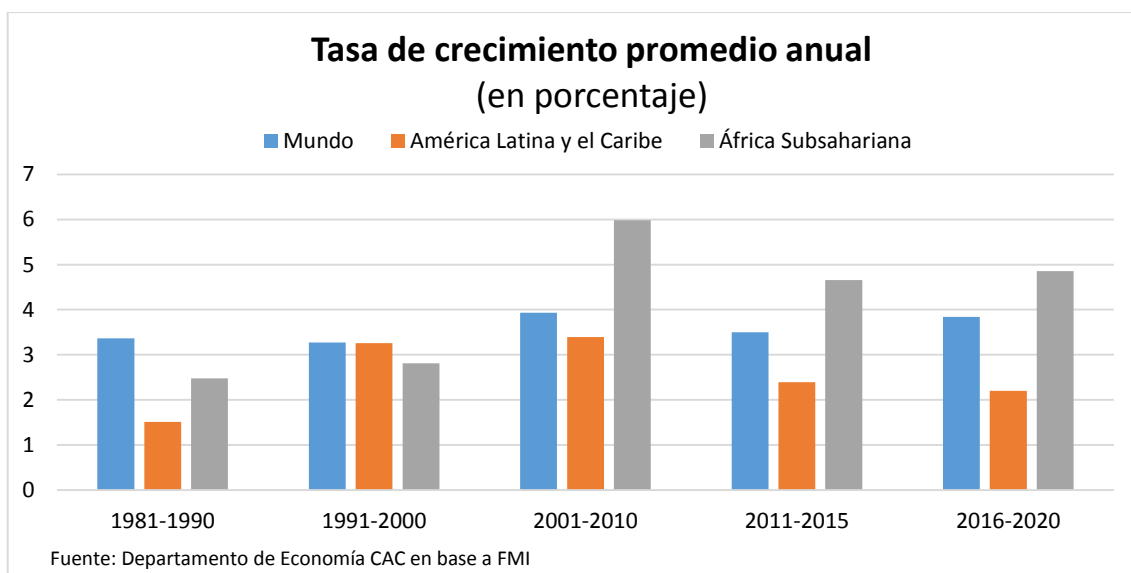


La estrategia de incrementar las exportaciones debe tener en cuenta dificultad de colocar productos con un cierto grado de elaboración en esos mercados emergentes. En este sentido puede mencionarse un caso que ha tenido bastante repercusión, que consistió en la decisión de China de reemplazar sus compras provenientes de Argentina de aceite de soja –nótese que ni siquiera se trataba de una manufactura industrial, sino un producto primario con una transformación relativamente simple– por el poroto sin procesar –para extraer luego el aceite en establecimientos chinos–. Estas ventas, que hacia 2009 representaban un monto en dólares similar al de sus importaciones de porotos de soja argentinos, cayeron drásticamente, en tanto que la de porotos se incrementaron.

Lo anterior ejemplifica la dificultad de colocar productos con mayor valor agregado en los mercados mencionados y vuelve necesaria una reconsideración de otras áreas como destinos de nuestras exportaciones, destacándose en particular el caso de América Latina. Sirva de referencia que los datos de 2014 muestra que en las ventas de Argentina hacia Latinoamérica las Manufacturas de media tecnología representaron un 46,9% del total (lo que contrasta con la incidencia en las ventas hacia China, India y Rusia, de 1,5, 1,3 y 5,1%, respectivamente). La participación de las manufacturas de baja y alta tecnología también fue superior en las ventas hacia América Latina que en las exportaciones hacia los tres países asiáticos mencionados. Limitando el análisis de las ventas hacia el Mercosur, se observa que las Manufacturas de media tecnología representan un 59,2% –y también se encuentra que el resto de las manufacturas industriales tiene una incidencia mayor que para los países asiáticos–. Vale también destacar el papel de la región en materia de exportaciones

de servicios: según informó el INDEC, en 2014 más del 70% de los turistas no residentes que llegaron a Argentina provino de algún país limítrofe.

Por último, cabe una mención de la importancia que los esfuerzos de integración no solo se enfoquen en las potencialidades actuales sino también en las futuras. Por ejemplo, el crecimiento que en los últimos años experimentó África Subsahariana –no solo superior al crecimiento de Latinoamérica sino también mayor al crecimiento promedio mundial– sumado a las positivas perspectivas existentes en este sentido –el Fondo Monetario Internacional, en su Perspectivas de la Economía Global de abril de 2016, estima que este dinamismo se consolidará en los próximos años– hacen que esta región pueda ser un área adecuada a la cual dirigir los esfuerzos de promoción de exportaciones.



Más allá de los productos a exportar –con mayor o menor valor agregado– y de los socios comerciales en cuestión –latinoamericanos o de fuera de la región–, un elemento muy relevante al momento de alcanzar una expansión de los volúmenes exportados es el logro de un nivel de competitividad adecuado al mundo actual, que facilite la colocación de nuestras exportaciones. Esto nos lleva al tercer desafío señalado.

## Desafío III: Mejora de la competitividad

Muchas veces al pensarse en la competitividad externa de un país se centra excesivamente la atención en el tipo de cambio. Sin desconocer la relevancia del factor cambiario<sup>6</sup>, debe tenerse

<sup>6</sup> El Departamento de Economía de la CAC está elaborando un trabajo referido al tema.

presente que muchos otros factores tienen injerencia. Más aún, debe tenerse presente que es uno que ha perdido relevancia debido al proceso de globalización de los últimos años: conforme los países acrecientan su integración en las cadenas globales de valor, las variaciones en el tipo de cambio pierden fuerza como vía para incrementar la competitividad externa de una economía. Sucede que mundialmente las empresas utilizan cada vez más insumos importados en los productos que exportan. Entonces, dados los niveles de precios en moneda extranjera –para el producto final y para los insumos– una depreciación de la moneda local no sólo provoca un incremento de los ingresos por ventas, sino también implica un alza de los costos de producción que es cada vez más relevante conforme aumenta el componente importado del producto terminado.

De acuerdo al Ranking de Competitividad Global 2015-2016 elaborado por el Foro Económico Mundial, Argentina ocupa la posición 106 sobre 140 países relevados. Según este estudio, los tres países más competitivos del mundo –es decir, aquellos que ocupan las tres primeras posiciones– fueron Suiza, Singapur y Estados Unidos, en tanto que en el otro extremo se ubicaron Guinea, Chad y Mauritania. El país latinoamericano mejor posicionado es Chile, con el lugar 35. México, en tanto, se ubicó en la posición 57, Perú en la 69 y Brasil en la 75. Por otra parte, si se analiza una medición de competitividad restringida al sector industrial, el Ranking de Competitividad Manufacturera Global 2016 (elaborado por Deloitte y el US Council on Competitiveness) se observa que Argentina ocupa la posición 39 sobre 40 países medidos. En la medición anterior, correspondiente a 2013, el país se ubicaba en el puesto 26 sobre 38 naciones estudiadas, lo que implica que la tendencia de los últimos años ha sido negativa en términos relativos. Los países más competitivos en 2016 según esta medición son China, Estados Unidos y Alemania. En lo que respecta a la región, puede señalarse que México se ubica en la posición 8 y Brasil en la 29. De lo aquí expuesto se desprende que Argentina se encuentra rezagada en las comparaciones internacionales de competitividad.

Es sabido que la competitividad es un fenómeno amplio –el estudio que presenta el citado ranking lo deja en evidencia– y que su mejora requiere acciones en múltiples frentes. Sin pretensión de exhaustividad, a continuación señalamos algunos aspectos que consideramos que requieren especial atención en pos de mejorar la competitividad del país, particularmente en lo que respecta a exportaciones.

Un primer grupo de elementos son aquellos de índole **fiscal**. La reciente eliminación de retenciones, que alcanzó a prácticamente la totalidad de los productos vendidos por Argentina, es sin duda un paso positivo en este sentido. Debería asegurarse también el pago en tiempo y forma de los reintegros a las exportaciones y que se logre una adecuada y ágil devolución del IVA. Más allá estas



cuestiones que afectan directamente a la competitividad de las exportaciones, también sería deseable que se reduzca la complejidad del sistema tributario en general y se contemple la coordinación en un régimen federal que permita eliminar la distorsión derivada de la superabundancia de impuestos, tasas y contribuciones. La concentración de recursos en la jurisdicción nacional y la creación permanente de imposiciones a nivel municipal y provincial ha generado una presión fiscal enemiga de los incentivos a la inversión. Por ejemplo, sería beneficiosa la eliminación progresiva del impuesto sobre los débitos y créditos bancarios—“impuesto al cheque—, combinándolo con un régimen de pago a cuenta de otros tributos en un proceso gradual de disminución de la presión fiscal.

Otro elemento fundamental pasa por las **regulaciones** que conspiran contra un pleno desarrollo del potencial del país. En lo que refiere a procedimientos burocráticos de comercio exterior, sería positivo que se avanzara con una agilización. Por ejemplo, resultaría deseable una revisión del régimen de aduana en origen, que actualmente genera dificultades a muchas exportaciones. Sería conveniente que se pudieran consolidar las cargas en cualquier aduana del país. Análogamente se debería revisar el régimen de aduanas especializadas, que implica el desvío de cargas a lugares establecidos expresamente, por lo que se elevan innecesariamente los costos y se complica la logística. Se debería realizar un proceso paulatino de generalización de la capacidad de recibir todo tipo de carga en cualquier aduana. Para lograrlo resulta necesario dotar a las aduanas de todo el país con el personal y los recursos económicos que permitan efectuar el procesamiento de las operaciones en tiempo y forma. Asimismo, deberían eliminarse todas las trabas burocráticas que afecten al movimiento de bienes que no resulten imprescindibles al resguardo de la recaudación tributaria y de los estándares de seguridad e higiene. Nótese que, a diferencia de lo mencionado en el párrafo anterior, estas acciones serían de costo fiscal esencialmente nulo, de modo que su adopción debería encontrar menos impedimentos.

La **infraestructura** en general tiene un rol relevante en materia de competitividad. La producción eficiente de bienes y servicios requiere de una adecuada infraestructura (en materia de comunicaciones, suministro eléctrico, transporte, etc.). La evidente brecha existente en muchos de estos aspectos entre Argentina y otras naciones no solo impacta negativamente en la productividad sino que también reduce la tasa de retorno de las inversiones, desincentivando una mayor acumulación de capital. Nótese que a igualdad de otras condiciones, es más probable que las inversiones se produzcan en áreas que cuenten con un suministro eléctrico de calidad que en aquellas en las que este servicio sufre de frecuentes interrupciones. En particular, la infraestructura

de transporte cumple un papel destacado en la producción y la comercialización de bienes. Conforme se afianzan los modelos de cadenas globales de valor, su importancia se va incrementando. Sin entrar en detalle, enunciaremos a continuación los grandes rasgos que deberían tener las acciones en esta área.

**Ferrocarril:** Renovación y puesta en funcionamiento de los corredores ferroviarios existentes e implementación de un plan de crecimiento del transporte de cargas por ferrocarril, que abarate costos logísticos.

**Vías aéreas:** Establecimiento de nuevos aeropuertos de cargas en todo el país, que se sumen a los actualmente existentes, conformando una red nacional de transporte de rápida conectividad, relevante para ciertos segmentos de la actividad comercial.

**Hidrovías:** Realización de obras de infraestructura y modificación de la legislación de cabotaje, en pos de posibilitar una mejor utilización de la hidrovía Paraná-Paraguay, a fin de que el comercio vea reducido sus costos logísticos, aprovechando un recurso natural competitivo y de reducido impacto ambiental. Análogamente, desarrollar la hidrovía río Uruguay a través de obras que optimicen su navegabilidad, principalmente de dragado. Vale señalar que recientemente la CAC ha presentado un completo informe sobre el tema, titulado *Hidrovías Paraguay – Paraná y Uruguay*.

**Transporte vial:** Implementación de un programa vial que integre al país, evitando el actual estado radial de concentración de las vías de comunicación e incorporando vías terrestres acordes con las características del tráfico actual y proyectado.

La mejora en la infraestructura tiene repercusiones positivas en materia de exportaciones y crecimiento económico –sobre lo cual hemos expuesto en el trabajo de la CAC titulado *Competitividad: Transporte, logística y regulación*–, por lo que su mejora es clave en pos del objetivo señalado referido al incremento de los volúmenes vendidos.

## Consideraciones finales

Teniendo en cuenta lo expuesto en este trabajo, puede afirmarse que, en los últimos años, los volúmenes exportados por Argentina han tenido un crecimiento bajo, tanto si se toma como referencia otros países de la región y del mundo como si la comparación se efectúa con la propia Argentina en otros momentos de la historia. En vista del importante rol que la expansión de los volúmenes exportados tiene para la superación sostenida de la restricción externa que periódicamente ha afectado a la Argentina, amén de las positivas repercusiones que las ventas al exterior tienen en materia de actividad y empleo, resulta deseable que se implementen acciones para potenciar su avance.

Esta labor debería encararse con una mirada pragmática e inteligente, que apunte no solo a incrementar las ventas de aquellos productos primarios para los que el país está dotado por la naturaleza, sino también de las manufacturas industriales –lo que requiere una adecuada integración en las cadenas globales de valor– y de los servicios –cuya participación presumiblemente se incrementará en el futuro–. Esto requiere avanzar en la conquista de nuevos mercados y también potenciar los ya existentes. En particular, sería deseable revalorizar el rol de América Latina –y del Mercosur, como bloque regional del que Argentina es parte–, como así también centrar los esfuerzos en áreas con potencial de crecimiento. Asimismo, requiere mejoras de competitividad, que lejos de depender exclusivamente del tipo de cambio es un fenómeno multicausal. Por una parte, los diversos tributos y tasas que recaen sobre la actividad productiva en general y sobre la exportadora en particular son elementos que juegan en contra de la necesaria expansión de nuestras ventas al exterior, de modo que su revisión se presenta como conveniente. Por otra, las barreras burocráticas que dificultan la generación de valor agregado y el ágil desenvolvimiento de las tareas logísticas y de transporte son otro elemento no menor que perjudica el desarrollo exportador argentino. Por último, debe enfrentarse el retraso relativo que el país padece en materia de productividad, lo que a su vez tiende a reducir los niveles de inversión. En pos de revertir la situación debería avanzarse con mejoras de la infraestructura con las que cuentan las empresas para llevar a cabo sus actividades. En particular, la infraestructura de transporte cumple un rol de primer orden para fomentar las exportaciones, dado que deficiencias en este aspecto encarecen los costos y, en un mundo que es cada vez más competitivo, pueden hacer inviables muchas actividades.

## **Abrir la economía para exportar**

Todo esfuerzo puesto en incrementar el volumen de exportaciones está ligado a la apertura económica. En este sentido, es difícil imaginar que pueda intentarse liberar el comercio para las exportaciones y cerrar, al mismo tiempo, la economía para las importaciones. Primero porque luce complicado pensar que los potenciales compradores del exterior realicen transacciones sin la posibilidad de que haya un comercio bilateral, es decir, venderle pero no comprarles. Segundo, con una visión un poco más profunda, en un mundo que se ve dominado cada vez más por cadenas globales de valor, no puede aumentar las exportaciones de bienes sin incrementar las importaciones. Particularmente, en el caso argentino, los procesos productivos son incompletos, esto es, en algún momento de la cadena de valor deben incorporarse bienes de capital o insumos. Esto genera que haya cierta relación entre importaciones y exportaciones, y la clave parece rondar en el aumento del valor que se agrega entre ambas para conducir a un saldo comercial positivo y creciente.

En este sentido, analizamos el ranking global de apertura económica<sup>7</sup> que elabora el Banco Mundial. Así, en el año 2014 –en el de 2015 no se calcula el de Argentina–, nuestro país ocupó el puesto 174 de 176 países con un grado de apertura del 29,28%. Lo siguen Brasil con el 25,11% y Sudán con el 19,12%, mientras que el promedio mundial es del 60,18%. De la región, Brasil y Argentina están bien por debajo del resto de los países: Chile, 65,94%; Paraguay, 89,81%; Uruguay, 49,09%; Bolivia, 85,26%; Colombia, 37,32% (ver Anexo I). Como se ve, la economía argentina muestra evidentes características de ser una economía cerrada. Éste es un elemento crucial a la hora de pensar en incrementar el volumen de exportaciones.

## **Fortalecer mercados existentes y abrir nuevos.**

Por otro lado, hemos analizado la complementariedad comercial de nuestra economía con las primeras cincuenta economías del mundo. Esto tiene sentido pensando en el fortalecimiento de mercados con los que ya comercia nuestro país y para maximizar los esfuerzos en abrir nuevos, es decir, para explorar economías con las que exista evidencia de una complementariedad comercial. Para esto se volvió a recurrir a un índice del Banco Mundial, en este caso el de complementariedad

---

<sup>7</sup> Cuánto representa el comercio exterior (exportaciones más importaciones) en el PBI.

comercial<sup>8</sup>. Siguiendo la metodología utilizada en el caso de la apertura económica, se tomaron las primeras cincuenta economías más grandes del planeta y se comparó el índice de complementariedad que mostraban en 2005 y diez años después, es decir, 2015. En todos los casos, la complementariedad de nuestra economía con las otras cayó. En principio, esto parecería ser consecuencia de la crisis sub-prime sufrida en 2008 con la caída del banco de inversión Lehman Brothers que tuvo derivaciones sobre el volumen de comercio global, pero esto quedará para futuras investigaciones. En particular, de las cincuenta economías más grandes del planeta, las cinco que muestran mayor grado de complementariedad comercial son las de Portugal, Bélgica, Reino Unido, Arabia Saudita e Italia. Por debajo de la tabla, esto es, las que menor complementariedad comercial tienen con nuestra economía, aparecen Hong Kong, Singapur, India, China y Kazajstán (ver Anexo II).

### **Concentración de exportaciones**

Por último, para analizar el nivel de concentración de exportaciones, se tomó el Índice de Herfindahl & Hirschman<sup>9</sup>. En este caso se tomaron algunas de las economías más grandes del planeta y las principales economías de nuestra región, comparando, nuevamente, el índice calculado para el año 2005 y para el año 2015. Con excepción de Chile y Paraguay, el resto de los países analizados mostraron un incremento en la concentración de sus productos exportados. Esto es consistente con la reducción del comercio internacional a partir de la crisis de 2008. De los países analizados de la región, el que mayor concentración de exportaciones tiene es Bolivia, con un índice de 0,2056, mientras que en el otro extremo está Brasil, con 0,0271, mientras que Argentina tiene un índice de 0,0495. En la comparación internacional, existen países con mayor concentración de exportaciones que la Argentina, como el caso de Australia, que tiene un índice de 0,0781, aunque el resto de los países tomados como referencia poseen índices de concentración mucho menores, como los casos de México (0,0146), Japón (0,013) y China (0,0082). Bien en el extremo están Estados Unidos (0,0067) y Canadá (0,0065) –ver Anexo III–.

---

<sup>8</sup> El índice de complementariedad comercial (CC) proporciona información útil sobre las perspectivas del comercio intrarregional en cuanto muestra qué tan bien coinciden las estructuras de importación y exportación de un país. Otro aspecto atractivo es que sus valores para los países que consideran la formación de un acuerdo comercial regional se pueden comparar con otros que han formado o intentando formar acuerdos similares.

<sup>9</sup> Es la suma de proporciones al cuadrado de cada producto en las exportaciones totales. Un país con una cartera de exportaciones perfectamente diversificada tendrá un índice cercano a 0, mientras que un país con una sola exportación, tendrá un valor de 1 (menos diversificado).

## Anexos:

### I.- Ranking global de apertura económica

Ranking	País	2014
1	Hong Kong SAR, China	438,76
2	Luxemburgo	374,15
3	Singapur	359,77
4	Irlanda	209,08
5	Maldivas	198,86
6	Seychelles	181,29
7	Eslovaquia	180,06
8	Emiratos Árabes Unidos	175,87
9	Hungría	171,24
10	Vietnam	169,53
11	Bélgica	167,14
12	Estonia	164,40
13	Guinea Ecuatorial	162,05
14	Republica Checa	160,92
15	Lituania	160,51
16	Holanda	154,38
17	Palao	150,75
18	Libia	147,58
19	Eslovenia	145,18
20	Congo, Rep.	143,24
21	Malasia	138,46
22	Guyana	132,73
23	Tailandia	131,94
24	Bulgaria	131,09
174	Argentina	29,28

### II.- Índice de complementariedad comercial de Argentina con otros países

País	2005	2015
Portugal	55,92	44,01
Bélgica	50,24	43,22
Reino Unido	46,08	42,96
Arabia Saudita	43,62	42,47
Italia	52,55	42,1
España	53,51	41,82
Canadá	46,57	40,97
Suecia	50,28	40,43
Dinamarca	49,33	40,43
Rumania	52,48	39,59
Noruega	41,91	39,23
Rusia	45,8	39,16
Perú	54,75	39,12
Nueva Zelandia	47,65	38,87
Austria	49,8	38,74
Israel	47,16	38,54
Alemania	50	38,36
Chile	52,79	38,06
Australia	44,98	38,04
Colombia	41,33	37,94
Holanda	51,35	37,6
Estados Unidos	49,01	37,28
Polonia	49,23	37,23
Francia	51,29	36,86
Finlandia	51,33	36,27

### III.- Índice de Herfindahl & Hirschman

País	2005	número de productos	2015	número de productos
Alemania	0,0062	4664	0,0065	4409
Estados Unidos	0,0056	4830	0,0067	4558
China	0,0079	4741	0,0082	4427
Japón	0,011	4558	0,013	4212
México	0,0257	4469	0,0146	4234
Nueva Zelandia	0,0145	3995	0,0254	3863
Brasil	0,0119	4366	0,0271	4033
Canadá	0,0251	4707	0,0273	4415
Argentina	0,0292	4057	0,0495	3384

Fuente: Departamento de Economía CAC en base a Banco Mundial

## Bibliografía y fuentes consultadas

- Braun, Oscar y Leonard Joy, (1968), A Model of Economic Stagnation- A Case Study of the Argentine Economy. The Economic Journal. Ed. Blackwell Publishing for the Royal Economic Society, Vol. 78, No. 312, Dec., 1968, pp. 868-887.
- CAC; Competitividad: Transporte, logística y regulación; 2013.
- CAC; Comercio exterior de servicios – Evolución y performance en 2014; 2015.
- CAC; El acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica; 2015.
- CAC; Hidrovías Paraguay – Paraná y Uruguay; 2015.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Fuentes estadísticas varias.
- Fondo Monetario Internacional. Fuentes estadísticas varias incluidas en “Perspectivas de la Economía Global – Abril de 2016”.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. Fuentes estadísticas varias.
- Organización Mundial de Comercio. Fuentes estadísticas varias.
- Ferreres, Orlando; Dos siglos de economía argentina.
- US Council on Competitiveness y Deloitte; 2016 Global Manufacturing Competitiveness Index.
- World Economic Forum; Competitiveness Rankings



# Cámara Argentina de Comercio y Servicios

Av. Leandro N. Alem 36  
C1003AAN  
Buenos Aires, Argentina.

Tel.: +5411 5300.9000  
Fax: +5411 5300.9058

[www.cac.com.ar](http://www.cac.com.ar)