


Argentina se vio obligada a firmar varios derechos especiales de giro con el FMI, mediante los cuales se comprometió a ejecutar políticas de ajuste y estabilización a efecto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones financieras con los acreedores internacionales.

Los factores que están promoviendo la gran recuperación económica argentina no se asientan en bases fuertes e inalterables que permitan augurar una trayectoria de crecimiento sostenido. Por tal motivo, las perspectivas de mediano y largo plazos dependerán de las medidas que se tomen en los próximos años.

En cuanto a la restructuración de la deuda pública, tanto interna como externa, se puede decir que ésta ha tenido un papel central durante los últimos dos decenios. Desafortunadamente, en el último, el endeudamiento público cubrió gastos corrientes y vencimientos anteriores (capital e intereses). Por su magnitud, se trata de uno de los grandes temas por resolver en los próximos años. Argentina necesita restructurar su deuda con base en criterios de racionalidad económica. Es imperativo que se logren no sólo quitas en el capital, sino también tasas justas y algunos años de gracia.

La perspectiva actual de la economía argentina es muy optimista. La mayoría de las variables macroeconómicas se mantiene estable. El gobierno parece haber recuperado gran parte de su poder de cohesión y fuente de sustento: el crecimiento de la recaudación es claro ejemplo de esto. Las exportaciones conservan su tendencia alcista y los consumidores aumentan su confianza en el futuro de la economía. A su vez, los indicadores de producción industrial e inversión en activos físicos incrementan su valor.

El gran desafío al que se enfrenta el actual gobierno argentino consiste en tomar las medidas necesarias para facilitar la continuidad del crecimiento. 

Argentina: la política comercial como parte de una estrategia global de desarrollo

MARTA BEKERMAN*

La política comercial no puede estar divorciada de una estrategia integral de desarrollo. Esto significa, por un lado, que no se le puede sustituir —como se intentó en Argentina durante los años noventa mediante un proceso de apertura económica unilateral— y, por otro, que no puede funcionar como un componente aislado. Es decir, la política comercial debe formar parte de una estrategia global de crecimiento con equidad, para lo que debe orientarse a revertir el proceso de desindustrialización, concentración del ingreso y estancamiento económico que han sufrido países como Argentina durante los últimos decenios.

En particular, la articulación de la política de comercio exterior con las específicas en materia tecnológica, de desarrollo industrial y de producción de bienes y servicios en general, permitirá fortalecer las competencias endógenas de las empresas y lograr un crecimiento sostenido de la competitividad exportadora nacional. Para tal efecto, las instituciones de promoción del comercio deben actuar de manera coordinada con las encargadas de llevar adelante las políticas de desarrollo productivo.

Asimismo, los países del Mercosur deben aprovechar su capacidad regional para mantener una presencia fuerte en el ámbito de las negociaciones internacionales, a fin de revertir reglas negativas en ese campo, como las relacionadas con los subsidios agrícolas.

Diagnóstico

Se expone un breve diagnóstico de la situación actual del comercio exterior argentino que en muchos aspectos puede extenderse a otros países de América Latina. En primer lugar están los altos grados de concentración tanto en relación con los productos exportados, como con los mercados de destino. En efecto, más de dos tercios de las exportaciones argentinas son productos de origen primario cuya demanda muestra —salvo situaciones cíclicas especiales como en el caso de la soya— un lento crecimiento en los mercados internacionales. Ello en un entorno en que los subsidios agrícolas de los países del Norte representan la mayor distorsión del comercio mundial.

* Directora del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina <bekerman@econ.uba.ar>.

Por otro lado se observa una gran concentración de las ventas externas en pocos exportadores con una baja presencia de las PYME. La internacionalización de las empresas pequeñas y medianas se presenta como parte importante del desafío de competitividad a que se enfrenta hoy la economía argentina. Este desafío requiere superar los diversos tipos de obstáculos que dificultan el desempeño actual de aquéllas. Entre los trabajos realizados sobre el caso argentino, destaca la frecuencia de aquellos vinculados a las restricciones de financiamiento, la falta de información sobre los mercados externos, las dificultades para realizar actividades de mercadeo y, en especial, la dificultad para detectar canales y agentes eficaces y confiables.¹ Esos obstáculos están dando lugar a una literatura que recomienda cada vez más las estrategias de cooperación como una opción para estimular la presencia exportadora de las PYME. Hay claras ineficiencias derivadas de la debilidad de las instituciones participantes, las trabas burocráticas al comercio exterior, la baja imagen comercial de Argentina en el mundo y el limitado sistema de promoción comercial y acceso a la información sobre los mercados externos.

El organismo de servicios a las empresas exportadoras en Argentina es la Fundación Export-Ar, de carácter mixto y sin fines de lucro. Si bien cuenta con diversos servicios en materia de capacitación y asistencia técnica, no ha logrado aún resultados significativos en materia de expansión y diversificación de las exportaciones debido, entre otras razones, al escaso presupuesto, la poca participación del sector privado en la toma de decisiones y la inexistencia de una política propia. Sus actividades dependen sobre todo de lo que le solicitan diversas dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Los instrumentos más conocidos y utilizados por las empresas argentinas son los reintegros impositivos; la exención del impuesto al valor agregado (IVA) e ingresos brutos, y los sistemas de admisión temporal, y en mucho menor grado líneas de financiamiento a la exportación y de seguro de crédito, dado su bajo alcance y los requisitos solicitados. Sin embargo, hay fuertes potencialidades de expansión y diversificación exportadora en escalas tanto regional (*clusters* eficientes localizados en distintas zonas) como sectorial (por ejemplo, en el caso de los servicios de *software*).

Objetivos

Los objetivos generales de la política comercial posterior a la convertibilidad que respondan a un proceso de crecimiento con equidad deben:

a) contribuir al aumento de la capacidad productiva interna y la credibilidad externa a partir de un incremento en las divisas pro-

venientes de las exportaciones y del fortalecimiento de la situación fiscal;

b) fortalecer el desarrollo del mercado interno;

c) mejorar la distribución del ingreso y el nivel de vida de la población, y

d) elevar la posición competitiva y tecnológica del país y llevar adelante una estrategia de inserción internacional activa.

A cada objetivo corresponden diversos planes de acción. El objetivo a) requiere lograr un crecimiento y diversificación de las exportaciones y los mercados, así como una mayor incorporación de empresas provenientes del exterior. El aumento de las exportaciones permitirá no sólo elevar la credibilidad externa, sino también realizar las importaciones necesarias para asegurar un proceso de crecimiento sostenido. Por otro lado, generará alivio sobre la situación fiscal en la medida que deje de ser necesario el otorgamiento de desgravaciones o incentivos vinculados al comercio exterior. En algunos casos, como en la Argentina de hoy, la aplicación de retenciones a las exportaciones de productos primarios puede llegar a desempeñar un papel importante en materia de recaudación fiscal.

Por su parte, los objetivos b) y c) requieren lo siguiente. 1) En el corto plazo aislar al mercado interno, en particular las retribuciones salariales, de las fuertes fluctuaciones que pueden presentarse a partir de las correspondientes fluctuaciones cambiarias o en el nivel de los precios internacionales. 2) Desarrollar acciones que permitan corregir las distorsiones que generan aumentos abruptos de las importaciones producidos por subsidios externos o acciones de competencia desleal. 3) En el mediano y largo plazos, mejorar la especialización del valor agregado y el uso de la tecnología de los productos exportados (incluido el desarrollo de ventajas competitivas en nuevos productos) a fin de incrementar el empleo y mejorar la calificación laboral y los niveles salariales. 4) Consolidar la participación de las PYME en los mercados de exportación como forma de mejorar los niveles de empleo y de distribución.

El objetivo d) requiere políticas orientadas a estimular la competitividad y la promoción tecnológica que permitan elevar la eficiencia dinámica de la economía.

Áreas de acción

Al elaborar los lineamientos de una política comercial no pueden dejarse de lado los aspectos macroeconómicos. Destaca la existencia de un tipo de cambio real alto y estable que aleje la incertidumbre del escenario de los agentes económicos. *Pero la experiencia internacional muestra que los aspectos macroeconómicos constituyen condiciones necesarias pero no suficientes para alcanzar el éxito de una estrategia exportadora.* Se requiere, además, trabajar sobre diversos aspectos microeconómicos vinculados al desarrollo de la competitividad sistémica que actúen de manera

1. V. Moori Koenig, D. Milesi, y G. Yoguel (eds.), "Las PYME exportadoras exitosas argentinas", FUNDES 2001, y M. Bekerman y E. Crespo, "La situación competitiva de las PYME en los sectores calzado, fiambres y envases plásticos", CENES, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Documento de Trabajo núm. 13, 2002.

positiva sobre las distintas regiones geográficas y sobre el funcionamiento de las empresas.

Asimismo, el cumplimiento de los objetivos de política comercial se encuentra muy vinculado *al relanzamiento del Mercosur*. El fortalecimiento del proceso de integración regional es un aspecto esencial de la política comercial de los países del Cono Sur, pues en la medida que se lleve adelante de acuerdo con determinados principios estratégicos, puede convertirse en una herramienta fundamental para alcanzar los objetivos aquí señalados. Esos principios deben basarse en la consideración del Mercosur como una plataforma de desarrollo de la competitividad de la región en relación con terceros mercados y de mejora de la distribución del ingreso, tanto en lo sectorial como en lo regional.

Es necesario tener en cuenta que tanto Argentina y Brasil, como el resto de los miembros del Mercosur, tendrán necesidad de presentar un sector externo superavitario, lo que plantea la necesidad de formular una estrategia de complementariedad competitiva en relación con los países fuera de la zona. En este orden de cosas se vuelve fundamental alcanzar una estabilización en los movimientos de las tasas de cambio en escala regional; será necesario profundizar la integración para llegar a constituir un verdadero mercado único coordinado en los ámbitos macroeconómico y cambiario para evolucionar hacia la moneda común. También será necesario incrementar de manera significativa el comercio intraindustrial, lo que exigirá estrategias, tanto nacionales como regionales, que apunten a reducir la brecha de productividad abierta o profundizada entre los países miembros durante los años noventa.

A continuación se presenta una clasificación de las políticas que se tendrán que instrumentar, todas ellas estrechamente vinculadas entre sí.

Negociaciones internacionales

1) Aprovechar el potencial que entraña el Mercosur para mejorar la capacidad de negociación externa, tanto en relación con el ALCA y la Unión Europea, como en otro tipo de negociaciones puntuales con distintos países.

2) Definir con claridad una estrategia regional también debe tomar en cuenta las negociaciones internacionales de comercio, lo que implica una presencia activa del Mercosur, tanto en el marco de la OMC como en la firma de acuerdos con otros países. Esto exige una posición regional por temas en consonancia con los países aliados en lo individual.

Promoción de las exportaciones

1) *Diversificación de los productos de exportación*. Se deben establecer mecanismos de promoción e incentivos que permitan diversificar la oferta exportable de bienes y servicios, como por ejemplo impositivos, comerciales, financieros, y ser de carácter horizontal, sectorial o regional.

Algunos países aplicaron con éxito incentivos centrados en sectores con un fuerte potencial y nichos en los cuales el país buscaba insertarse. Por ejemplo, los programas de computación en los casos de la India e Irlanda, y los de servicios de ingeniería, infraestructura y construcción, en el de Brasil, cuyas exportaciones cuentan con una línea de crédito especial de 500 millones de dólares del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

Algunos países europeos, como Italia y Francia, han tenido experiencias muy exitosas en materia de política regional. Es preciso destacar que, al encuadrarse en la categoría de subvenciones permitidas por la Organización Mundial de Comercio (OMC), los incentivos regionales presentan un gran potencial para mejorar la competitividad de vastos sectores productivos del Mercosur sin generar cuestionamientos.

2) *Diversificación de empresas exportadoras*. Las políticas de promoción de las exportaciones deben apuntar no sólo a la expansión y la diversificación de las pequeñas y medianas empresas (PYME), sino también a fomentar su participación en el comercio exterior. La importancia que están adquiriendo las estrategias asociativas requiere que su desarrollo se considere como un recurso estratégico que se debe promover mediante las políticas públicas que estimulen las alianzas de carácter horizontal (por ejemplo, consorcios de exportación) o vertical (desarrollo de cadenas de valor). Con ello se puede facilitar a las empresas el acceso a la información sobre oportunidades de negocios y aumentar sus capacidades de comercialización internacional (canales de distribución, información de mercados y de adaptaciones de producto a la demanda, servicios de posventa, etcétera). Se ha observado, en cambio, que la alternativa individual tiende a desalentar la participación de las PYME en el comercio exterior, en la medida en que se ven obligadas a arriesgar recursos adicionales en áreas ajenas a sus actividades productivas normales.

Las alianzas entre productores de una misma nacionalidad pueden incrementar el atractivo de mercado de cada una de las empresas participantes a título individual, lo que favorece la penetración de redes externas y las economías de escala, en escalas tanto productivas como comerciales. Esto se puede promover mediante alianzas regionales que incorporen a las empresas de los países del Mercosur. Ello les permitirá reducir sus costos de transacción dentro de la región y desarrollar redes comerciales en terceros mercados. Hay iniciativas en este sentido que se deben activar: el Servicio de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas de São Paulo (SEBRAE) de Brasil y la Fundación Expor-Ar firmaron un convenio de cooperación, cuyo objetivo principal es facilitar los negocios de las PYME dentro y fuera de la región.

3) *Fortalecimiento del sistema de promoción comercial*. Esto se lograría con acciones de mercadeo internacional en las siguientes esferas:

a] El desarrollo de compañías comercializadoras y de consorcios regionales, la acción de las embajadas y el fortalecimiento de las



instituciones oficiales que vinculen la expansión de la oferta interna con la demanda de los mercados externos. A tal efecto dichas instituciones deben aplicar acciones tendientes a determinar la demanda externa de terceros países o grupos de éstos, evaluar el potencial productivo y exportador de los sectores de la región e impulsar en consecuencia enfoques estratégicos y competitivos sectoriales.

b) La consolidación del posicionamiento del Mercosur como marca. Ello requiere asegurar la continuidad en los envíos al exterior y no condicionarlos a posibles fluctuaciones en los tipos de cambio real. Un buen ejemplo en este sentido es el de Chile, que mantuvo su presencia internacional en vinos y frutas al tiempo que ProChile promovía la buena imagen de ese país mediante campañas internacionales.

c) La elaboración de sistemas de información por países, mercados, precios, etcétera. Esto puede incluir políticas particulares dirigidas a determinados países, regiones o sectores específicos que tengan por objeto alcanzar objetivos estratégicos.

d) El otorgamiento de incentivos financieros y fiscales al desarrollo de los sistemas de certificación y normalización de productos.

4) *Financiamiento de las exportaciones.* El monto global de financiamiento de las exportaciones se debe incrementar, y las tasas han de ser equiparables a las del mercado internacional. A tal efecto, se deberán ofrecer combinaciones convenientes de rentabilidad y riesgo. Por ejemplo, podría instituirse un sistema que, tomando en cuenta el menor riesgo que implica el financiamiento de las exportaciones, se independice del sistema interno mediante la reducción de requerimientos sobre la banca (encajes, impuesto a las transacciones financieras, etcétera) o bien establecer en los bancos centrales líneas de financiamiento para el comercio exterior. En particular se requiere la restructuración de los apoyos crediticios para el segmento de las PYME exportadoras.

5) *Revisión del arancel externo común del Mercosur.* Se debe aplicar un enfoque sistémico, es decir, que tome en cuenta la relevancia de este arancel como instrumento de asignación de recursos de

largo plazo y con base en la competitividad que presenta la producción transigible de la región. En ese sentido, ante la creciente proyección externa del Mercosur, es preciso revisar el arancel externo común para reconfigurar los niveles de protección efectiva y ayudar a definir un proceso de especialización productiva en la región.

Políticas con relación a las importaciones

1) Mejorar la eficacia y eficiencia, tanto de la reglamentación como de la aplicación de las medidas de salvaguarda, procedimientos *antidumping* y derechos compensatorios.

2) Favorecer la importación de insumos tecnológicos no producidos en la región, mediante el fortalecimiento de los sistemas de importación temporal y su vinculación con mecanismos alternativos de financiamiento.

3) Eliminar de manera progresiva y consensuada las trabas arancelarias y no arancelarias que persisten en el comercio entre los países de la zona.

Aspectos institucionales

El éxito de una estrategia de política comercial se vincula de manera estrecha con el fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas que formulan y llevan adelante las acciones de apoyo a la internacionalización de las empresas. Requiere, asimismo, la delimitación precisa de las esferas de competencia de los organismos del Estado y una fuerte integración entre las acciones de promoción comercial y las que se orientan a elevar la productividad y la competitividad.

Por otro lado, para no permanecer en los postulados declarativos, se deben explicar los objetivos buscados y formular instrumentos cuyo efecto se pueda medir y evaluar en función de los mismos (como el grado de diversificación de las exportaciones y el aumento del empleo o del valor agregado nacional). En ese sentido, el ejemplo de algunos países exitosos muestra que es importante avanzar hacia la fijación de metas de mediano y largo plazos.

En el ámbito regional, se requiere avanzar en el fortalecimiento institucional del Mercosur, no sólo en el aspecto de solución de controversias, sino también en la creación de una secretaría ejecutiva que lleve adelante una coordinación de la política comercial de la zona. También se debe profundizar la coordinación de las políticas aduaneras en sus tres funciones básicas: clasificación arancelaria, verificación y valoración.

Por último, dada la experiencia del decenio pasado en materia del comportamiento comercial de las empresas multinacionales, es necesario negociar un acuerdo de buenas prácticas con aquellas que llevan adelante un comercio intraempresa, para evitar restricciones de acceso a terceros mercados, en especial en el área de los países del norte. 