



---

# Inserción internacional de la economía argentina. Temas y Propuestas para una Agenda de la Política Comercial.

**Octubre 2016**

**Informe Elaborado por:  
RICARDO CARCIOFI y ROSARIO CAMPOS**



## Índice

Resumen Ejecutivo.....	3
Introducción.....	8
SECCIÓN I. Panorama del comercio internacional.....	10
1. Tendencias recientes del comercio global .....	10
2. Formación de las Cadenas Globales de Valor .....	12
3. América Latina y América del Sur en el nuevo contexto.....	12
4. La expansión del regionalismo.....	14
5. Incertidumbres respecto del escenario futuro .....	17
SECCIÓN II. Argentina: Transformación productiva y reinserción internacional .....	20
1. Desempeño comercial de Argentina .....	20
2. Apertura comercial. Los sectores sensibles.....	23
3. Reorientación de orígenes y destinos .....	26
4. Cuestiones prioritarias para la reinserción comercial de Argentina.....	28
SECCIÓN III. MERCOSUR.....	31
1. Principales características del comercio del bloque .....	31
2. El balance de la agenda interna y de construcción del bloque. ....	36
3. Parálisis de la agenda externa.....	39
4. ¿Qué hacer con el MERCOSUR? ¿Transformación o ruptura? .....	40
SECCIÓN IV. China-Argentina .....	42
1. Introducción.....	42
2. La relación comercial.....	43
3. Asociación Estratégica .....	47
4. Hacia una relación bilateral más equilibrada .....	50
SECCIÓN V. Conclusiones .....	52

## Resumen Ejecutivo

En la última década y media, Argentina desaprovechó la oportunidad asociada a una profunda reorganización de la producción mundial basada en las Cadenas Globales de Valor (CGV). En este período, la inserción externa argentina sumó restricciones y hubo un estancamiento y primarización de las exportaciones, concentración de mercados y productos, dificultades de la producción doméstica para competir con la oferta importada, ausencia de inversión extranjera, pérdida de dinamismo en sectores con potencial de expansión, entre otros.

Algunas políticas para contribuir a una nueva inserción internacional de Argentina son la macroeconómica, de desarrollo productivo y la estrategia comercial. Este trabajo se concentra en la tercera, con el objetivo de identificar los principales problemas y sugerir cursos de acción.

### I. Panorama del comercio internacional

A pesar de la caída del comercio mundial desde 2014, la apertura de la economía internacional ha crecido en los últimos años y es superior a la de comienzos de los años 2000. El mayor intercambio de bienes intermedios, el dinamismo de los servicios y el comercio intra-regional en las “fábricas” Asia del Este, la Unión Europea y América del Norte son las tres características principales de la reorganización de la producción en Cadenas Globales de Valor (CGV).

Este proceso está anclado en la expansión del regionalismo, basado en la multiplicación de acuerdos regionales (ACR). La mayoría de los países de América Latina -especialmente los de la Alianza del Pacífico- se ha sumado activamente al regionalismo, pero la excepción ha sido el MERCOSUR. El bloque sudamericano también fue impactado por el estancamiento de las negociaciones comerciales en agricultura, que no permitió el levantamiento de restricciones y barreras al intercambio de productos agropecuarios.

### II. Argentina: Transformación productiva y reinserción internacional

El lento crecimiento del volumen exportado debe ser motivo de preocupación. La canasta exportadora de bienes de Argentina se concentra en productos primarios, manufacturas basadas en recursos agrícolas y manufacturas de tecnología media (sector automotor). Esta especialización genera dos fuentes de vulnerabilidad: la volatilidad de los precios de los productos agropecuarios y la dependencia de la producción automotriz de un único mercado, el brasileño.

Por el lado de las importaciones, su evolución se encuentra asociada al crecimiento de la actividad interna y de los precios relativos. Varios de los sectores considerados sensibles son fuente importantes de empleo formal en la manufactura y la amenaza sobre los puestos de trabajo provocada por la apertura supone un importante desafío para la política económica.

Los mercados de origen y destino del comercio exterior se han modificado significativamente en los últimos 15 años: crecimiento de la participación de los socios

extra-MERCOSUR - especialmente China y el Este de Asia- y la pérdida de participación de los socios tradicionales como Estados Unidos, Europa y América Latina. La prioridad de atención debe estar puesta en los principales socios: MERCOSUR y China, pero también es necesario revitalizar el comercio con los polos que han perdido terreno.

Argentina puede obtener réditos de una participación más activa en el comercio: mayores niveles de apertura comercial –tanto en las ventas como en las compras externas- serían un factor de expansión económica, pero para ello es necesario vencer obstáculos que no son triviales.

Se requiere un aumento y diversificación de la canasta exportadora. Si bien hay potencial capacidad de respuesta de la oferta por el dinamismo del sector agropecuario, la apertura de nuevos mercados en la escala y cantidad que requiere la economía argentina hace necesaria la participación en acuerdos comerciales. La negociación de este tipo de acuerdos no es instantánea y la posibilidad de materializar los intereses ofensivos exige dismantelar parte de la protección existente, exponiendo a parte del empleo industrial a la competencia externa. Apertura versus protección constituyen dos polos de un falso dilema: La clave es la transformación de los sectores sensibles mediante políticas de desarrollo productivo.

### **III. MERCOSUR**

El MERCOSUR es un proceso de integración caracterizado por importantes asimetrías, tanto estructurales –tamaño geográfico, poblacional y económico- y de política – instrumentos de promoción, financiamiento e imposición-, con consecuencias sobre la localización de las actividades económicas dentro del bloque.

La formación del MERCOSUR y su funcionamiento económico estuvo inspirado en las ideas tradicionales que impulsaron la integración europea: un proceso de integración profunda, con la constitución inicial de una unión aduanera, como paso previo a la conformación de un mercado único. Sin embargo, la “unión aduanera imperfecta” continúa aún hoy: Primero, el MERCOSUR no ha logrado coordinar posiciones comunes en los foros internacionales de peso, sea en el plano comercial de la OMC, en los organismos internacionales multilaterales o de gobernanza global. Segundo, el arancel externo común (AEC) no es tal: cada país aplica estructuras arancelarias que han sido armonizadas en un número importante de posiciones, pero 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. Tercero, no existe un territorio aduanero común: los bienes no circulan libremente en el interior de dicho territorio. A ello se suma la ausencia de normas comunes fitosanitarias, normas técnicas y de la facilitación aduanera. Existen además mecanismos anti-dumping y de control de importaciones que se aplican indistintamente a países de extra-zona y también a los socios. Tampoco existe libre comercio de servicios, un régimen común de compras gubernamentales ni un acuerdo para el tratamiento de las inversiones dentro del bloque.

La ampliación del MERCOSUR - a través de la incorporación de Venezuela y eventualmente a Bolivia (aún en proceso)- no implica mejoras significativas de acceso

a mercados y dificulta la profundización de la integración entre los miembros, generando tensiones en la gobernabilidad del bloque.

La imposibilidad del MERCOSUR de obtener acuerdos con mercados de importancia se opone a la serie de acuerdos en el marco de la ALADI con países como Chile, Perú, Colombia, Ecuador y México, que implican que una parte significativa del comercio del bloque con el resto de los países de la región se encuentra teóricamente libre de aranceles. Sin embargo, en muchos casos no se aprovechan estas preferencias, probablemente por la imposibilidad o inconveniencia de cumplir con las reglas de origen.

¿Qué hacer con el MERCOSUR? Por una parte, se requiere resolver los obstáculos que afectan el intercambio y el desempeño del área de libre comercio en general. Por otra parte, es necesario avanzar en la agenda externa: con menores posibilidades de avanzar en acuerdos regionales con Europa y China, es posible dar pasos con el resto de los países de América Latina en facilitación comercial, normas técnicas, acuerdos sanitarios y fitosanitarios, entre otros temas.

En síntesis, el sendero a transitar es aquel que lleva a una transformación del bloque, lo que requiere del entendimiento estratégico entre Argentina y Brasil y la existencia de condiciones económicas que faciliten el proceso de apertura comercial.

#### **IV. China-Argentina**

En los últimos años China ha expandido sus intereses económicos y comerciales en América Latina, con especial acento en América del Sur. Argentina no ha escapado a este fenómeno de alcance regional.

Argentina registra un creciente déficit comercial con el socio asiático y sus importaciones se encuentran mucho más diversificadas que las ventas externas. Argentina exporta principalmente productos primarios y manufacturas de origen agropecuario e importa de China productos industriales de mediano y alto contenido tecnológico.

Argentina debería seguir una estrategia comercial ofensiva, procurando ampliar el acceso a mercado de productos agroindustriales, donde el país tiene ventajas competitivas, pero es el sector en el que China mantiene distintos tipos de trabas. Los sectores público y privado de Argentina han mostrado una preocupación sistemática por el creciente acceso al mercado doméstico de la producción de origen chino. Si bien no es un tema resuelto, en diciembre de 2016, China adquiriría el estatus de *economía de mercado*. Cuando ello ocurra, los mecanismos de defensa comercial que Argentina y otros países han venido aplicando, como las medidas antidumping, tendrán menor efectividad que en el pasado. Por ello, es prioritaria la puesta en marcha de programas de transformación y modernización para los sectores sensibles, de producción transable que estarán crecientemente expuestos a la competencia exterior.

Argentina y China acordaron en julio de 2014 una asociación estratégica integral, en una diversidad y profundidad de temas que van desde las finanzas hasta la energía nuclear, las obras públicas y concesiones migratorias, para citar solo algunos. Un

aspecto a destacar es la existencia de una asimetría entre objetivos y compromisos. China no ha asumido compromiso alguno en materia de acceso a mercado de productos argentinos. La presencia de disposiciones acerca del financiamiento y provisión de insumos, y el vacío de entendimientos específicos en el frente comercial, no depara un pronóstico favorable para la reversión del balance de bienes.

La decisión de la asociación estratégica fue emprendida a título bilateral y por fuera del MERCOSUR, negociada en el marco de las urgencias financieras que Argentina atravesaba en 2014-15 y asumiendo mayores compromisos que otros países como Brasil. Es necesario un análisis y revisión de los compromisos firmados y, en función de ello, el replanteo en los casos que corresponda y con una perspectiva de mediano y largo plazo. Se impone una mayor transparencia de la información y un debate amplio e integral, donde al gobierno debe liderar el proceso, dando intervención al Congreso y a otros actores de la sociedad civil y la academia.

## **V. Conclusiones**

Las posibilidades de alcanzar un desarrollo dinámico, con capacidad de generación de empleo y socialmente inclusivo, requiere una transformación de la articulación económica de la Argentina con el escenario regional y global. Esta transformación supone cambios que implican poner en marcha políticas y reformas de amplio espectro.

Frente a las dificultades de la gestión macroeconómica, Argentina aplicó medidas comerciales de restricción a las exportaciones e importaciones, con un impacto negativo sobre los sectores transables y la competitividad de la economía en general. Se destaca el estancamiento de las exportaciones, una creciente concentración de la canasta exportadora en bienes y socios. Además, Argentina viene exhibiendo dificultades crecientes para administrar el flujo de importaciones. Las políticas aplicadas en el pasado, la ausencia de inversiones y el nivel del tipo de cambio imponen condiciones a la política comercial.

Respecto de cuál debería ser la estrategia de Argentina respecto del MERCOSUR, la respuesta ensayada aquí hace opción por la necesaria transformación del mismo. En lo que concierne al comercio intrazona, las urgencias se concentran en mejorar la libre circulación de bienes poniendo en práctica un amplio abanico de medidas, desde procedimientos aduaneros y de facilitación comercial hasta la eliminación del doble cobro de arancel. Si no hay progresos en la agenda comercial interna del MERCOSUR será difícil superar la parálisis del bloque. Sobre la negociación externa se señalan tres frentes: primero, continuar con la negociación con la UE aunque las posibilidades de alcanzar logros a corto plazo parecen ser escasas; segundo, perfeccionar los acuerdos ALADI para hacer efectivas las ventajas de acceso al mercado regional, evitando así la erosión de preferencias por las importaciones extra-regionales que ingresan bajo los nuevos acuerdos; tercero, estrechar filas frente a China y explorar, si cabe, algún grado de entendimiento conjunto.

Con relación a China, el desafío es hacer progresos en las dos dimensiones bajo las que está planteada la actual relación: el frente comercial y el plano estratégico, con el

objetivo de apuntar a un mayor equilibrio asumiendo, además, que la presencia de China –tanto en Argentina como en la región- es un fenómeno de largo plazo. Se trata entonces de recuperar terreno revisando prioridades y ubicando los espacios que permiten los acuerdos firmados. La relación con China es un asunto de importancia estratégica y urge poner en claro los parámetros básicos que habrán de regir de aquí en más. En materia comercial, urge trabajar en medidas tendientes a disminuir el desequilibrio existente. La transformación de China en economía de mercado es un tema de intenso debate y aún posee un final abierto. Seguramente Argentina podrá sumarse a los planteos de otros países que han señalado fuertes críticas a hacer concesiones en ese sentido. Al mismo tiempo, muy probablemente estas decisiones resulten insuficientes y será necesario algún entendimiento particular con China para regular los flujos comerciales con el país asiático.

En síntesis y en términos de orientaciones de política, las líneas principales del proceso de reinserción internacional que se sostienen en este trabajo son las siguientes. En primer lugar, es imprescindible partir de una adecuada lectura e interpretación del escenario internacional, tomando nota además que la coyuntura reciente se presenta más difícil que la que prevaleció hasta 2014, cuando comenzó a caer el comercio global. En segundo lugar, apertura y protección constituyen dos polos de un falso dilema. La clave es la transformación productiva para la inserción internacional. Argentina históricamente ha oscilado entre la apertura indiscriminada y la protección a ultranza, y las consecuencias han sido negativas. A la postre, ninguna de las alternativas resultó sostenible en el tiempo. Ocurre, sin embargo, que este replanteo de la economía argentina con relación al escenario internacional constituye una estrategia de desarrollo que requiere la acción coordinada de varios instrumentos, con claridad de propósito y continuidad en el tiempo. Tres de ellos desempeñan un papel clave: la política cambiaria, las políticas de transformación productiva –que a su vez recorren un amplio espectro- y la estrategia comercial. Este trabajo ha recortado el análisis a este último terreno.

Desde esta perspectiva se ha señalado que Argentina necesita superar el estancamiento exportador y aprovechar su potencial de oferta competitiva tanto en bienes como en servicios. La apertura de nuevos mercados resulta esencial para este objetivo. Esto exige, por un lado, mantener y ampliar los accesos a mercado bajo las actuales reglas OMC. Eso supone asimismo que Argentina debe seguir participando activa y responsablemente del tablero multilateral procurando y negociando los espacios compatibles con sus intereses. Y, por otro lado, buscar nuevos socios y transitar el camino de acuerdos comerciales. Ambas tareas suponen una estrategia activa en todos los frentes, que se agrega a las cuestiones prioritarias que se señalaron arriba. Entretanto, la política comercial externa está enmarcada dentro del MERCOSUR. Argentina debe asumir una definición clara respecto del bloque y apuntalar su transformación, al tiempo que debe moverse y aprovechar los espacios de maniobra compatibles con aquél.

## Introducción

En la última década y media la economía internacional ha vivido al impulso de lo que diversos autores califican de “hiperglobalización”: fragmentación técnica y geográfica de la producción a niveles no conocidos en el pasado (*outsourcing, offshoring*), formación de cadenas globales de valor, comercio internacional de insumos y productos intermedios y expansión del comercio de servicios, entre otros atributos. Los actores principales en esta nueva escena han sido las corporaciones –sea por su creciente redespiegue geográfico, por el volumen de comercio intrafirma, y también por el lugar que ocupan en la organización de las diversas cadenas productivas–. Este fenómeno tiene raíces que se extienden a lo largo de las economías desarrolladas y de gran parte de los países en desarrollo. En particular, el eje Sur-Sur ha sido un polo dinámico del comercio en el pasado reciente, donde destaca el rol dominante del este de Asia y en particular China. El telón de fondo detrás de estos desarrollos en la producción global ha sido la proliferación de acuerdos regionales de comercio y la declinación del multilateralismo. Si bien los flujos de intercambio se han desacelerado desde 2012, los pilares centrales de ese edificio parecen resistir los embates derivados del bajo crecimiento de las economías maduras, el rebalanceo de la economía de China y las reverberaciones de ambos factores en los países en desarrollo.

A lo largo de estos años Argentina ha desaprovechado la oportunidad de la reconfiguración asociada al nuevo escenario. Si bien China se ha convertido en el mayor socio comercial después de Brasil ocupando así un nuevo espacio, la inserción económica y comercial externa ha sumado restricciones que limitan el crecimiento económico: estancamiento y primarización de las exportaciones, concentración de mercados y productos, dificultades de la producción doméstica para competir con la oferta importada, ausencia de inversión extranjera, pérdida de dinamismo en sectores con potencial de expansión, etc. La pertenencia al MERCOSUR no ha servido de ayuda. El bloque ha estado mayormente paralizado, con dificultades múltiples en el espacio interno, y sin haber logrado abrir nuevos mercados. Ciertamente, el regionalismo del siglo XXI no ha tenido como partícipes a los países mercosureños.

Es difícil imaginar el desarrollo del país, pretender la generación de empleo de calidad y por este camino superar los niveles de exclusión social del presente, sin un replanteo del curso que se ha venido siguiendo en materia de inserción internacional de Argentina. El desafío tiene una escala considerable. De una parte es necesario superar obstáculos, vencer resistencias y poner en marcha procesos de inversión y cambio. De otro lado, el contexto externo es dinámico y sujeto a mutaciones que no siempre ocurren en la dirección favorable. En la actualidad resulta más hostil que los años pasados y lo que allí transcurre se ubica, como es obvio, por fuera del horizonte donde es factible actuar.

A la hora de pensar en los resortes de políticas, las herramientas principales para promover esta transformación son principalmente tres: el nivel y evolución tipo de cambio, el cual a su vez es resultante de la política macroeconómica; las políticas de desarrollo productivo que promueven la modernización y reconversión de diversas actividades; y finalmente, la estrategia de comercio e inversiones, incluidos los



distintos elementos para la gestión de la política comercial. Las tres piezas forman parte de un conjunto que debe desplazarse en forma relativamente coherente, con la intención de servir de andamiaje para un sendero que se construye en el tiempo. Y aún así hay otros elementos que quedan fuera de este listado, pero que deben ser tenidos en cuenta: la infraestructura, las capacidades para desarrollar conocimiento y de tecnología, la disponibilidad de financiamiento a largo plazo, para citar sólo algunos de ellos. Los resultados no son instantáneos y la clave es la consistencia entre las decisiones inmediatas con los objetivos de más largo plazo. Tampoco se trata de un proceso con conducción vertical, desde arriba hacia abajo. Si bien el gobierno puede ejercer el liderazgo y alimentar las propuestas, la economía política del fenómeno exige gestar acuerdos políticos y consensos sociales de amplio alcance. Sin una coincidencia de propósitos, la tarea es estéril.

Este trabajo recorta deliberadamente la perspectiva del análisis y se focaliza en la estrategia y la política comercial. El propósito es identificar los principales problemas que se detectan en este terreno y sugerir cursos de acción, con la intención de contribuir a una nueva inserción internacional de Argentina. La línea general del argumento que se discute más abajo es que Argentina necesita diseñar y poner en práctica una serie de medidas destinadas ampliar y ganar acceso a mercados, captar inversiones y tecnología y ofrecer señales para la modernización de su estructura productiva. La estrategia económica y comercial puede contribuir a este avance toda vez que focalice adecuadamente su atención en los distintos frentes que requieren definiciones.

Los contenidos se presentan en cinco secciones principales. La primera reseña de manera breve el panorama del comercio internacional. La segunda sección presenta las características y desempeño de Argentina en materia comercial, su composición y su relación con los principales socios comerciales. La tercera sección está dedicada a los dilemas que plantea el MERCOSUR tanto en el plano interno como en lo referido a la agenda externa. Se incluyen aquí también observaciones a propósito de las negociaciones con la Unión Europea. La cuarta sección se concentra en China. La quinta sección destaca las conclusiones del análisis previo.

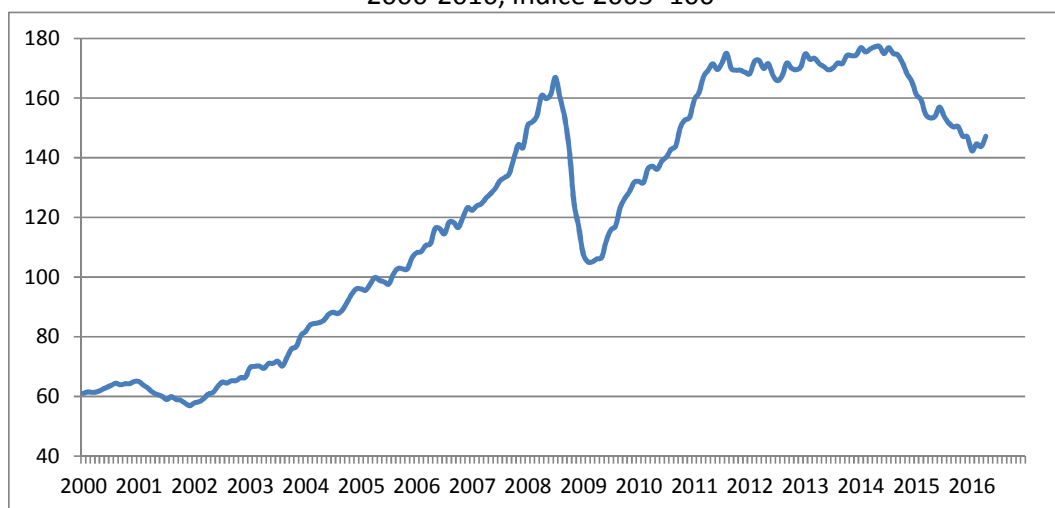
## SECCIÓN I. Panorama del comercio internacional.

Tal como se ha señalado en la Introducción, en los últimos quince años se ha producido una profunda transformación en la economía global caracterizada por una reorganización de la producción que ha traspasado las fronteras nacionales. El comercio ha sido el vehículo principal de este proceso y han aparecido nuevas áreas geográficas de gran dinamismo económico. Las firmas multinacionales han estado en el centro de la escena. El fenómeno es de escala mundial y ha alcanzado dimensiones propias que por su magnitud y alcance algunos autores han calificado de “hiper-globalización” (Subramaninan y Kessler, 2013). La evolución descrita en este período está lejos de ser lineal. La irrupción de China en 2001/2002 fue el disparador de esta nueva fase, pero también la crisis financiera en EEUU en 2008 y la Gran Recesión significaron una brusca interrupción de la trayectoria. La recuperación posterior ha sido vacilante. El propósito de esta sección es reseñar los rasgos principales de estas transformaciones de la economía internacional, los cuales sirven de marco y definen el contexto externo de Argentina.

### 1. Tendencias recientes del comercio global

**A pesar de las recientes caídas en el comercio mundial, la apertura de la economía internacional ha crecido en los últimos años y es superior a la de comienzos de los años 2000.** Después de alcanzar máximos históricos a comienzos de 2014 tanto en términos de volumen como de valor, el intercambio global -en valor- ha venido disminuyendo. Los registros a mediados de 2016 son 20% inferiores a los que prevalecían dos años atrás. Este dato se explica principalmente por la reducción de los precios de los productos básicos, provocados por una disminución del crecimiento mundial y la apreciación del dólar. Esta situación contrasta con el período 2003-2008: el comercio internacional creció en esos años a tasas del orden de 15% anual, impulsado tanto por la política monetaria expansiva en Estados Unidos, que impactó positivamente sobre la actividad económica global como por la incorporación de China en la Organización Mundial del Comercio, y el particular dinamismo de las economías del Este asiático (Gráfico I.1).

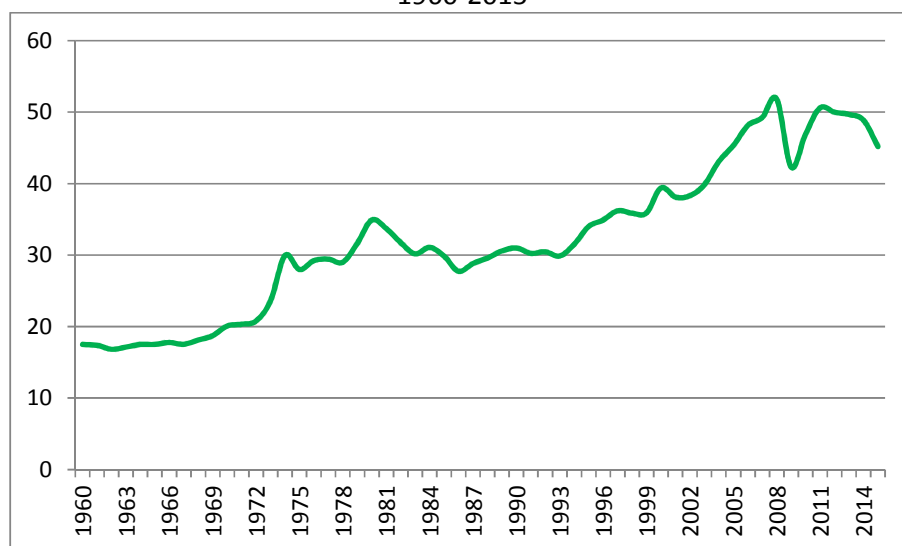
**Gráfico I.1. Valor del comercio mundial**  
2000-2016, Índice 2005=100



Fuente: CPB World Trade Monitor

Si se toma una perspectiva de más largo plazo es útil reparar en la relación entre el comercio –suma de exportaciones y importaciones- y el PIB nominal, es decir, el coeficiente de apertura global (Gráfico I.2). Entre 1990 y 2008, la apertura de la economía mundial creció casi 50% y lo hizo en forma bastante acelerada entre 2002 y 2008. Los vaivenes experimentados desde entonces no cambian el panorama que subyace al cuadro descrito. La economía mundial es hoy más abierta que en el pasado. Es más, atendiendo a este indicador la globalización pareciera seguir su curso. De hecho los volúmenes de exportaciones mundiales se estarían recuperando en 2016 y resultarían superiores a los registrados el año anterior.<sup>1</sup>

**Gráfico I.2. Coeficiente de apertura global**  
Comercio (Suma de exportaciones e importaciones) como % del PIB global  
1960-2015



Fuente: World Bank

**La mayor apertura al comercio global asume características distintivas, tanto en cuanto a la naturaleza del intercambio como a su localización.** Respecto del primero, predomina el comercio de bienes intermedios, partes e insumos. Asimismo, ha ganado terreno el comercio de servicios, que crece a una tasa superior (4,4% anual entre 2010-2015) al intercambio de bienes (1,5%). El comercio de servicios fue impulsado no tanto por los de transporte (1,2%) sino por viajes (5,1%) y los basados en conocimiento(5,0% entre 2010 y 2015)<sup>2</sup>, que utilizan intensivamente alta tecnología o utilizan empleo calificado (tales como software e informática, empresariales, profesionales y técnicos, investigación y desarrollo (I+D), entre otros). Segundo, en cuanto a la localización, se identifican tres polos dinámicos del comercio mundial, conocidos como las “fábricas” Asia del Este, la Unión Europea y América del Norte, donde el comercio de bienes intermedios representa más de 40% del total (Durán Lima y Zaclicever, 2013). En los dos primeros casos, la participación es mayor en las exportaciones dirigidas a la propia región que las que tienen destino extrarregional.

<sup>1</sup> OMC (2016).

<sup>2</sup> OEC (2016).

## 2. Formación de las Cadenas Globales de Valor

**Estas características del comercio global forman parte de un fenómeno más amplio de reorganización de la producción: la fragmentación de procesos productivos en Cadenas Globales de Valor (CGV).** El mayor intercambio de bienes intermedios, el dinamismo de los servicios y la fuerte presencia del comercio intra-regional traduce el hecho que en estos años se ha asistido a una reorganización de la producción a nivel global, que involucra principalmente a estos tres centros geográficos indicados arriba. Las corporaciones han redespaldado sus actividades a través de la desconcentración geográfica (*off-shoring*) y también de la separación y desintegración vertical (*outsourcing*), llevando la producción allí donde la reducción de costos reporta ventajas que más que compensan las dificultades de la distancia y de la coordinación. De esta manera, las firmas han organizado sus propios procesos de producción y abastecimiento a escala global, dando lugar a las CGV. Este fenómeno ha sido posible gracias a las innovaciones de diseño, las tecnologías de la información (TICs), la estandarización de productos y procesos y la existencia de fuertes economías de escala. En este marco, lo relevante desde el punto de vista económico no es el volumen o el valor de las exportaciones de bienes sino el “valor agregado” (TiVA, *trade in value added*) sumado a las mismas.<sup>3</sup> Según se discute en la amplia literatura dedicada al análisis de las CGV, adquiere importancia el tipo de tarea que se realiza dentro de la cadena (Gereffi, 2013). Así por ejemplo, servicios como I+D, diseño, estandarización de productos y logística generan mayor valor agregado que el ensamblado.

A su vez, si bien el cambio técnico, las tecnologías de la información y el abaratamiento de los costos de transporte y logística han sido instrumentos claves de esta nueva configuración productiva, también han sido necesarias nuevas prácticas del comercio internacional. Estos complejos mecanismos de abastecimiento que trascienden fronteras han requerido hacer progresos en materias de acceso a mercado, facilitación aduanera, asegurar los derechos de propiedad intelectual y trato no discriminatorio hacia la inversión extranjera, entre otros (Baldwin 2013).

## 3. América Latina y América del Sur en el nuevo contexto

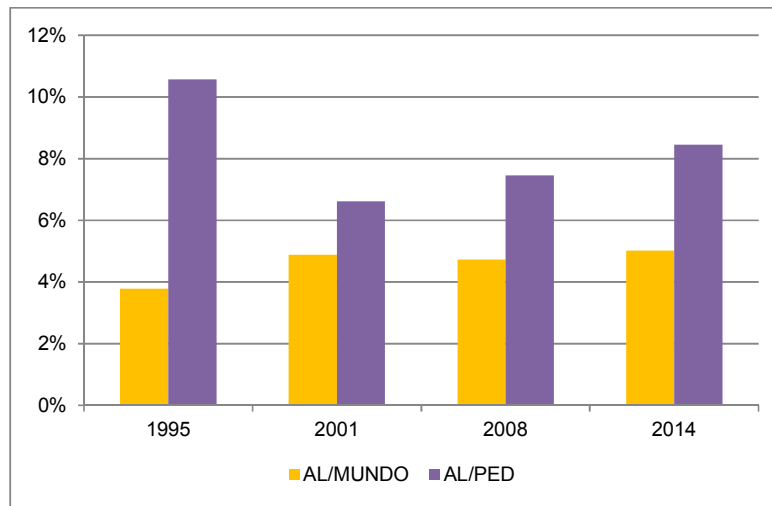
**América Latina representa algo menos del 5% del comercio mundial y su participación en las CVG es marginal, aunque se observan diferencias en el interior de la región.** El dinamismo del intercambio que ha caracterizado los años recientes no ha tenido a América Latina como protagonista. La participación en el comercio ha crecido levemente a lo largo de dos décadas, pero este efecto está asociado a los mayores precios del período (Gráfico I.3). Sin embargo, cuando se compara a la región con otros países en desarrollo, los datos señalan una disminución de la participación relativa en el mismo período.

---

<sup>3</sup> Véase también Ahmad, N. 2013, y [Foreign Value Added of exports](#)

**Gráfico I.3. Participación de América Latina en las exportaciones mundiales y en las de países en desarrollo**

En porcentaje



Fuente: Carciofi y Gayá (2016)

Por otro lado, si se atiende a la presencia de América Latina en las CGV, los datos señalan una fracción menor que la que se observa en otras regiones, particularmente Asia y UE, que utilizan más intensivamente insumos intermedios importados que las de ALC y, por tanto, con mayores encadenamientos “hacia atrás” (Gráfico I.4). Ello se explica en parte porque la región se especializa en manufacturas basadas en recursos naturales, con procesos productivos menos susceptibles de ser fragmentados geográficamente.

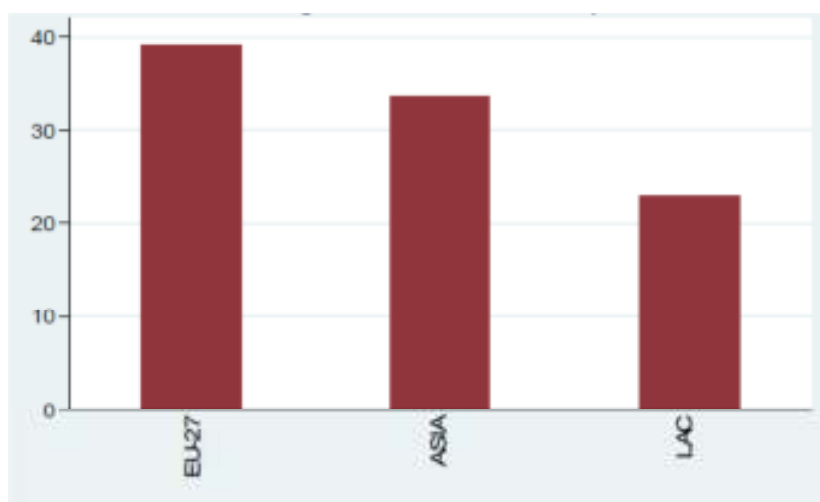
No obstante, se detectan importantes diferencias entre las sub-regiones. Hacia 2014, más del 80% de las exportaciones de México y casi 60 % de ventas al exterior de América Central provenían de las manufacturas. En el Cono Sur y en los países andinos las exportaciones industriales se ubican entre 40% y 30% respectivamente (Carciofi y Gayá 2016). En los dos primeros casos, la estrecha conexión de estos países con el mercado estadounidense y el rediseño de la producción apoyado en los acuerdos regionales –TLCAN y DR-CAFTA- han dado lugar a esta mayor presencia de la manufactura. No obstante el predominio de las exportaciones industriales en México y América Central, las CGV tienen una conformación diferente de las que prevalecen en Asia, en razón de la importancia de las actividades de ensamblaje (maquila) o tareas que requieren mano de obra con bajo nivel de calificación (Dutrénit, 2015).<sup>4</sup> Más recientemente, Costa Rica ha realizado progresos importantes en materia de exportación de servicios de alto valor agregado.

<sup>4</sup> El TLCAN ha tenido un impacto de enorme trascendencia en la economía mexicana y en general en la articulación de toda el área de influencia (Hufbauer et al, 2014)

#### Gráfico I.4. Participación de América Latina en las Cadenas Globales de Valor

Encadenamientos hacia atrás: Valor agregado extranjero como % de las exportaciones.

Promedio 2003-2010



Fuente: Blyde (2014)

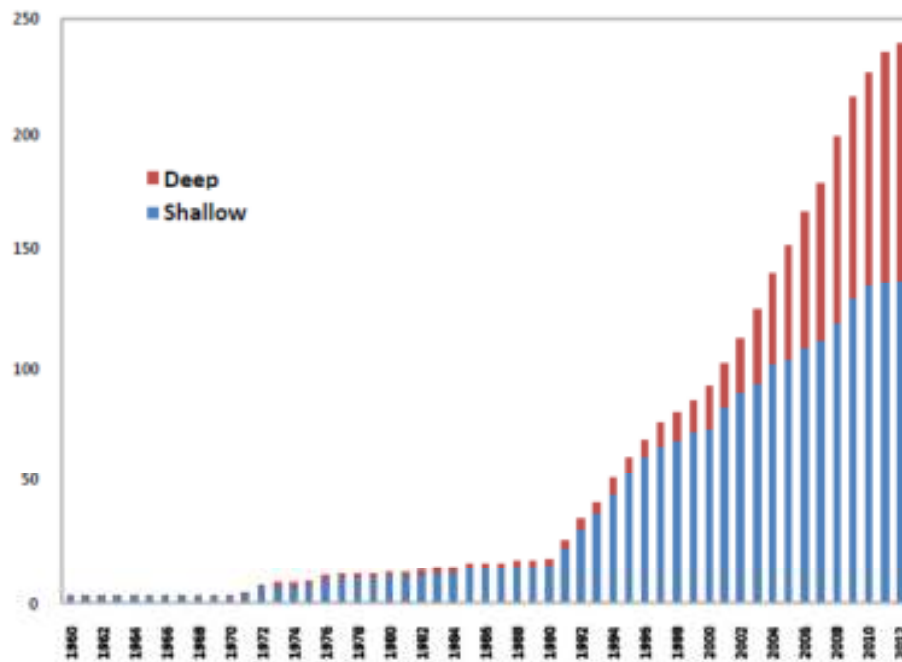
En razón de la localización de los principales flujos de inversión, la atracción de las economías de escala, las formas de reorganización de la producción y la singularidad asociada a la presencia de los recursos naturales, América del Sur, y en particular el MERCOSUR, encuentra condiciones especialmente complejas para su vinculación con las CGV asociadas a la manufactura, aún para aquellas que tienen origen en la producción primaria o agroalimentaria (Carciofi, 2015). Estas dificultades tienen una doble naturaleza. En primer lugar, requieren de las inversiones necesarias que hagan viable dicha producción. Al mismo tiempo, la agregación de valor en actividades primarias con destino a la exportación supone acceder e ingresar a los respectivos mercados. Pero es precisamente aquí donde se enfrentan barreras comerciales y, en presencia de las mismas, la potencialidad de estos nuevos eslabones de producción queda notablemente reducida. Es por ello que, como se señaló al comienzo, la política comercial y las herramientas de transformación productiva deben moverse de manera coordinada.

#### 4. La expansión del regionalismo

**El aumento sostenido de la apertura de la economía global ha estado anclado en nuevas reglas del comercio.** La culminación de la Ronda de Uruguay en 1995 permitió avances importantes en un amplio menú de temas comerciales –particularmente en los referidos al acceso a mercado de los productos no agrícolas (NAMA, por sus siglas en inglés), pero también dejó en claro la dificultad de un proceso que significaba obtener el acuerdo de más de 120 países. De hecho, la Ronda duró casi 7 años y medio, el doble de lo previsto inicialmente. Por otro lado, y como se ha visto, la

expansión de la economía internacional y la reorganización productiva había dado comienzo. Más aún, la velocidad de expansión del fenómeno resultaba superior a la capacidad de modelar reglas capaces de sumar a todos los miembros de la OMC. De esta forma, y bajo el impulso de los polos más dinámicos de este proceso – especialmente EEUU y Europa-, comenzaron a multiplicarse acuerdos regionales (ACR) que tuvieran la propiedad de acomodar las necesidades de este redespigue del comercio mundial. Estas necesidades se relacionan no sólo con los tópicos tradicionales de la negociación multilateral –la disminución de aranceles y las facilidades de acceso a mercado- sino que también se incorporan temas y disciplinas que van más allá de los acuerdos alcanzados en la OMC –propiedad intelectual, medio ambiente, estándares laborales, compras gubernamentales, facilitación aduanera, etc. La aparición de estas cuestiones en la mesa de los negociadores no es casual: son las herramientas necesarias para que las firmas puedan llevar a cabo su actividad con un elevado grado de descentralización, y aún así retener la capacidad de organizarse eficientemente y en condiciones competitivas. De esta forma, en el período 1995-2012 los ACR se multiplicaron por cinco dando lugar a la expansión del regionalismo en una escala sin precedentes. El tema ha concitado creciente atención (OMC, 2011) y la pregunta central bajo examen es si la proliferación de ACRs configura una trayectoria convergente o conduce a la fragmentación en bloques del intercambio mundial.

**Gráfico I.5. Acuerdos comerciales regionales**  
1960-2012

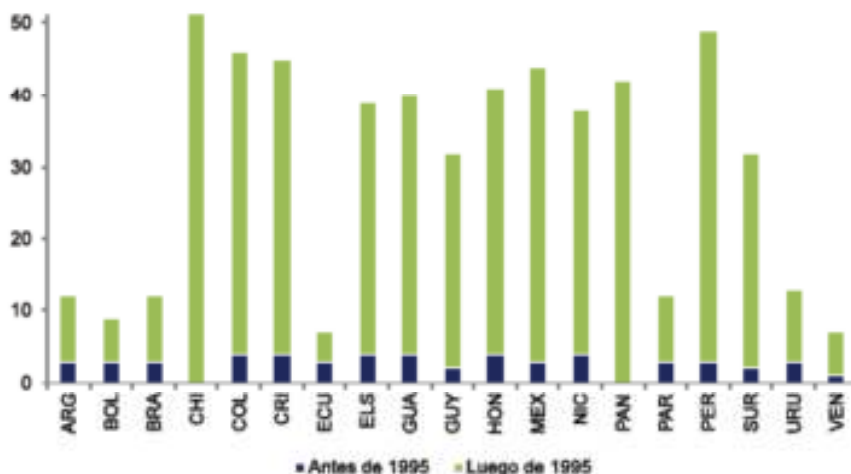


Fuente: OCDE

**La mayoría de los países de América Latina se ha sumado activamente al regionalismo. La excepción ha sido el MERCOSUR.** Como se observa en el gráfico I.6, la mayor parte de los países de América Latina ha venido participando activamente de los ACRs. Las historias son singulares en cada caso y los países han delineado estrategias comerciales que le resultan propias y que pueden entenderse según el contexto económico respectivo.

En América Latina, por una parte se ubican los países que participan de la Alianza del Pacífico –México, Chile, Perú y Colombia-, a los que se suman también América Central y Panamá, los cuales han establecido firmes lazos con EEUU, la Unión Europea y varias de las economías del Pacífico –Corea del Sur, Japón, Malasia. En el otro extremo se encuentra el MERCOSUR: el bloque no ha podido establecer ningún acuerdo con mercados de relevancia. Es más, el único ACR que ha venido negociando MERCOSUR ha sido con la UE y después de más de 20 años de tratativas aún no ha podido ser concluido (Makuc et al 2015).

**Gráfico I.6 ACR <sup>a/</sup> suscritos antes y después de la creación de la OMC**  
Cantidad de países



Nota: a/ Uniones aduaneras y zonas de libre comercio. No se incluyen acuerdos macro ni de alcance parcial.  
Fuente: Elaboración propia en base a SICE

**El MERCOSUR ha sido impactado por el estancamiento de las negociaciones comerciales en agricultura.** Mientras que el intercambio y las reglas de acceso a mercado de manufacturas así como de servicios concretaron logros decisivos en la Ronda de Uruguay, la materia pendiente fue el comercio agrícola. Como resultado de la falta de acuerdos en este tema, los productos agropecuarios han estado sujetos a restricciones y barreras de diverso tipo: aranceles discrecionales, crestas tarifarias, cuotas de administración discrecional, subsidios fiscales de sostén a la producción interna, etc. El lanzamiento de la Ronda de Doha en 2001, caratulada como “ronda del desarrollo” tuvo como uno de sus propósitos principales arribar a un acuerdo internacional en materia de agricultura. El esfuerzo a lo largo de estos últimos quince años centradas en dicho foco ha sido enorme, pero lamentablemente estéril. La Ronda de Doha no sólo es un proyecto inacabado sino que tampoco se ha alcanzado un acuerdo agrícola.

En ese contexto, la capacidad de negociación del MERCOSUR se encuentra desequilibrada. De una parte sus intereses defensivos –manufactura y servicios- han quedado nivelados con las reglas NMF consolidadas en los acuerdos de la OMC. A su vez, el potencial de penetración a terceros mercados –los productos agrícolas- se enfrentan a obstáculos de diverso tipo. Por un lado, el acceso a los mercados de alto



ingreso, como es el caso europeo, ha estado bloqueado por el proteccionismo agrícola fundado en la necesidad de mantener la ocupación del territorio y ganar el apoyo político de amplios sectores de la población. En parte, esta situación explica el hecho de que la negociación del acuerdo Unión Europea-MERCOSUR ya lleva una historia de casi veinte años y aún no se vislumbra el cierre. Por otro lado, las economías más pobres sostienen a la agricultura, aún bajo modelos de minifundio y explotaciones de baja productividad, porque es el medio para retener y mantener a la población rural y disminuir la presión sobre las ciudades. En ese contexto, no es de extrañar que el bloque haya tenido dificultades para hacer progresos en su agenda externa, lo cual, como veremos en la Sección 3, no lo exime de responsabilidades propias principalmente en lo que concierne al funcionamiento interno de la unión aduanera.

### 5. Incertidumbres respecto del escenario futuro

**Si bien cualquier conjetura sobre el escenario futuro de la economía internacional es contingente, puede asumirse que algunos parámetros básicos del cuadro que se ha presentado habrán de continuar.** Como se señaló al comienzo, el proceso de transformación que inició la economía mundial en el siglo XXI está lejos de ser lineal. En pocos años se asistió a un período de rápido crecimiento, seguido de una crisis de proporciones que alcanzó a las principales economías del planeta y posteriormente a una recuperación vacilante. Es poco menos que imposible anticipar escenarios a mediano plazo porque cualquier pronóstico está sujeto a contingencias que pueden modificar el cuadro de manera significativa. Sin embargo, si el propósito es brindar elementos de contexto para reflexionar sobre los contenidos de la estrategia internacional de Argentina, parece razonable asumir que los rasgos principales que se han presentado habrán de continuar. En primer lugar, el crecimiento mundial no parece haber encontrado un nuevo sendero después de la crisis de 2008. Algunos autores sostienen que se asiste a un período de “estancamiento secular” (Summers, 2014) resultante de una combinación de ausencia de innovaciones sustantivas capaces de impulsar un aumento de la productividad, incertidumbres de diversa índole que restan dinamismo a la inversión y los reajustes de la economía china que traen aparejado una ralentización del crecimiento de ese país con sus consecuencias sobre el resto. En segundo lugar, y es un tema que no se ha elaborado aquí, se detecta una creciente disconformidad con los efectos sobre el empleo y los ingresos reales asociado al funcionamiento de esta fase de la globalización. En este caso, lo notable es que la insatisfacción proviene ahora del núcleo de las economías desarrolladas, especialmente de aquellas regiones que, por una u otra razón, están menos integradas a la economía internacional.<sup>5</sup> Estas percepciones acerca de la mayor desigualdad del proceso y de la menor capacidad del sistema para generar mecanismos de inclusión social y redistribución están impactando en la opinión pública y en la elección de los votantes. A su tiempo, esto movilizará respuestas de política destinadas a rebalancear el proceso y la búsqueda de nuevos equilibrios. De hecho, la pregunta de cómo

---

<sup>5</sup> Un reciente estudio de McKinsey (2016) señala que entre 60 y 70% de la población de 25 economías desarrolladas poseía en 2014 ingresos reales iguales o inferiores a los que recibía en 2004. En términos de población, la situación abarca a 540-580 millones de personas. El resultado está en claro contraste con los registros observados entre 1993 y 2005: en aquel período, el estancamiento y reducción de los ingresos afectaba a menos del 2 % de la población.

conciliar el funcionamiento de una economía sin fronteras con sociedades democráticas viene alimentando un amplio debate.<sup>6</sup> Sin embargo, la combinación de una menor tasa de crecimiento y la necesidad de atender reclamos del electorado no implican necesariamente desarmar el recorrido en materia de organización internacional de la producción y, por tanto, en los flujos de comercio. Esto plantea un desafío tanto a nivel de la gobernanza del proceso global y los mecanismos de coordinación respectivos, así como de las respuestas de política a nivel nacional (Wolf, 2016). Finalmente, y en otro orden, la posibilidad de recobrar el multilateralismo no parece ubicarse en el horizonte próximo. A los efectos prácticos, el intercambio seguirá fluyendo masivamente a través de socios enlazados por acuerdos particulares.

En síntesis, la estrategia comercial de la Argentina debe partir de la premisa que los trazos gruesos de esa fase de la globalización habrán de permanecer por un tiempo, aunque en el contexto de una economía internacional, cambiante, menos dinámica, con predominio del regionalismo, y donde habrán de proliferar las dificultades de acceso a mercados.

## **Bibliografía**

Ahamad, N. 2013. *Estimating trade in value added terms*, en Global, en Elms, D. y Low, P. editores, *Global Value Chains in a Changing World*, WTO, Fung Global Institute y Temasek Foundation Center for Trade and Negotiations, Ginebra.

Baldwin, R. 2013. *Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going*, en Global, en Elms, D. y Low, P. editores, *Global Value Chains in a Changing World*, WTO, Fung Global Institute y Temasek Foundation Center for Trade and Negotiations, Ginebra.

Blyde, J. S. 2014. coordinador. *Fábricas sincronizadas. La participación de América Latina y el Caribe en las cadenas globales de producción. Informe especial sobre integración y comercio*. BID

Carciofi, Ricardo y Gayá, Romina. 2016. *El comercio exterior de América Latina: aspectos salientes desde la creación de la OMC (coautor, Romina Gayá)*, en *Colección Especial 20 años de la OMC desde la perspectiva de América Latina*, Programa de la Cátedra de la OMC-FLACSO. Febrero 2016.

[http://catedraomc.flacso.org.ar/wpcontent/uploads/2010/08/01\\_CarciofiGaya2.pdf](http://catedraomc.flacso.org.ar/wpcontent/uploads/2010/08/01_CarciofiGaya2.pdf)

Carciofi, Ricardo. 2015. [Cadenas de valor: ¿Una alternativa frente al descenso de los precios de los commodities?](#) Alquimias Económicas. Noviembre.

Durán Lima y Zaclicever. 2013. *América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor*. CEPAL. Santiago de Chile.

---

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Rodrik 2011; Stiglitz, 2012.

- Dutrénit, Gabriela. 2015. *Política de innovación para fortalecer las capacidades en manufactura avanzada en México*. 2015. Santiago de Chile: CAF - CIEPLAN.
- Hufbauer, Gary; Cimino, Cathleen y Moran, Tyler. 2014. *NAFTA at 20: Misleading Charges and Positive Achievements*. Peterson Institute of International Economics, PB14-13. Washington.
- McKinsey Global Institute. 2016. *Poorer Than Their Parents. Flat or Falling Incomes in Advanced Economies*.
- Makuc, A. et al. 2015. [La Negociación MERCOSUR–Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?](#) BID-INTAL
- Observatorio de la Economía del Conocimiento OEC (2016). Informe de Servicios Basados en Conocimiento. Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos. Ministerio de la Producción. Argentina. Junio.
- OMC .2011. [Informe sobre el comercio mundial](#). La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia.
- OMC. 2016. [El crecimiento del comercio seguirá siendo moderado en 2016, ante la incertidumbre que pesa sobre la demanda mundial](#). Comunicado 7 de abril.
- Rodrik, Dani. 2014. *The Globalization Paradox*.
- Subramanian, A. y Kessler, M. 2013. *The hyperglobalization of trade and its future*. Working Paper 13-6. Peterson Institute for International Economics.
- Stiglitz, Joseph. 2012. *The Price of Inequality*. W.W. Norton, New York.
- Summers, Lawrence. 2014. *Reflections on the “New Secular Stagnation Hypothesis”* en Teulings, Coen y Baldwin, Richard (ed.) *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures*. VoxEU.org eBook. CEPR, Londres.
- Wolf, Martin. 2016. *Global Elites Must Heed the Warning of Populist Rage*. Financial Times.

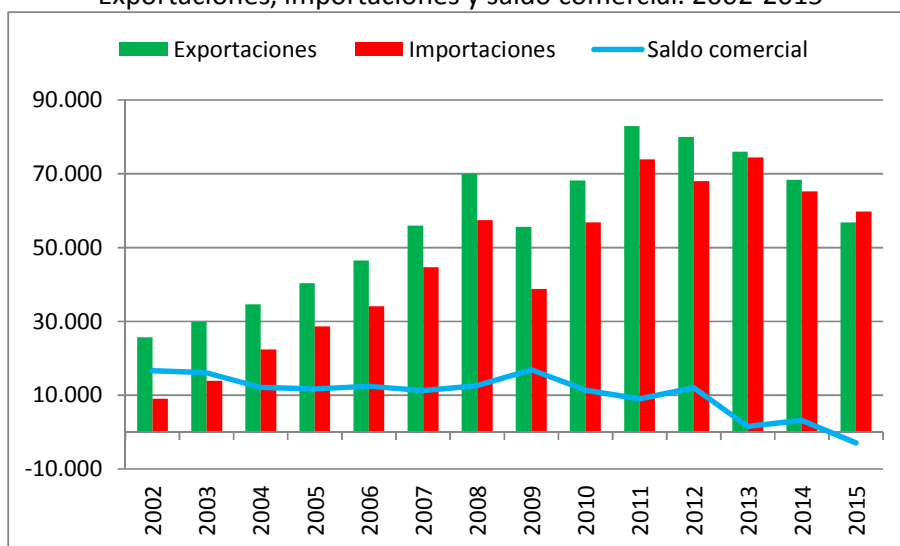
## SECCIÓN II. Argentina: Transformación productiva y reinserción internacional

En la Sección I se han repasado los rasgos principales del contexto global y cómo éste define un marco desde el cual es necesario examinar la estrategia comercial externa de Argentina. La finalidad de esta sección es explorar cómo el frente externo puede aportar mayor dinamismo al crecimiento económico. Con este propósito se discuten los aspectos salientes de la inserción comercial y cuáles son las restricciones que es necesario superar.

### 1. Desempeño comercial de Argentina

Después de una década y media de registrar superávit en la cuenta comercial, el saldo en 2015 fue negativo, lo que se repetiría en 2016. La balanza comercial no parece imponer una restricción al crecimiento en el corto plazo, pero el lento crecimiento del volumen exportado debe ser motivo de atención para una estrategia que pone foco en la inserción internacional. En el período 2003-2008, Argentina registró un gran dinamismo comercial, impulsado por el aumento de la demanda externa, que impactó favorablemente en el volumen y valor de las exportaciones. Ello permitió sostener un importante superávit comercial, que en conjunto con el superávit fiscal, dio lugar a los así denominados “superávits gemelos”. Luego de la caída en 2009 derivada de la crisis financiera internacional y la recuperación del bienio 2010-2011, las exportaciones se estancaron inicialmente, acusando luego un descenso en 2012-2015 (Gráfico II.1). El quantum exportado el año pasado resulta casi 18% inferior al de 2011, cuando se registró el máximo de la serie. En 2013, a pesar de las medidas de administración del comercio (como las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación, DJAI), las compras externas no registraron un ajuste similar, en parte por las necesidades de importación de energía. Por ello, el resultado comercial pasó a ser casi equilibrado en 2013-2014 y déficit en 2015, por primera vez desde 1999.

**Gráfico II.1. Comercio exterior de Argentina**  
Exportaciones, importaciones y saldo comercial. 2002-2015

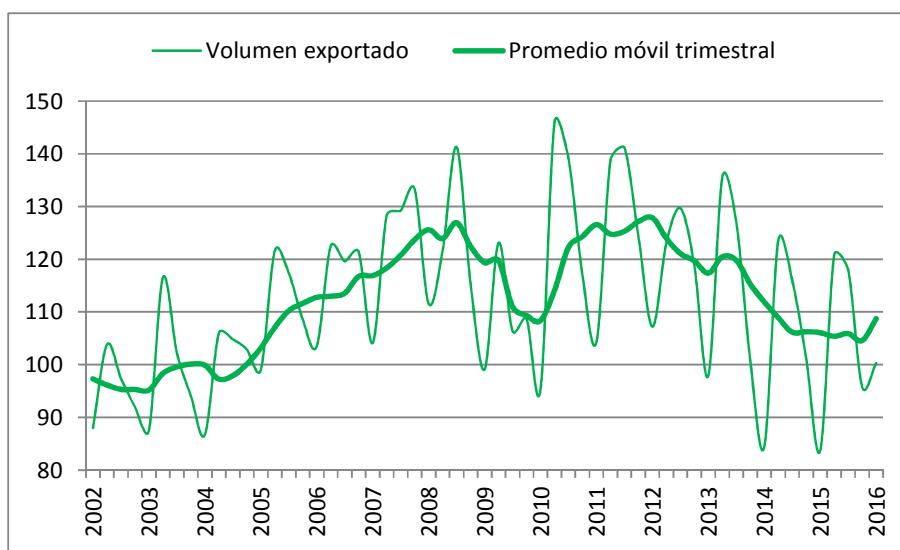


Fuente: INDEC

En los primeros seis meses de 2016, las exportaciones cayeron 2,6%, mientras que las importaciones cayeron 5,8%. Para el año se espera una reducción del PIB de 1,4% y un déficit comercial por segundo año consecutivo.<sup>7</sup> Hacia 2017 los pronósticos actuales prevén un crecimiento de 3,2% del PIB. Históricamente, los períodos de crecimiento de la economía argentina han estado asociados a un deterioro del sector externo. Sin embargo, la actual coyuntura difiere de las anteriores. Por una parte, el sector agropecuario exportador posee un marco de política favorable en claro contraste con lo observado en los últimos años. Y, del lado de las importaciones, si bien están ausentes las restricciones cambiarias, la elasticidad de respuesta dependerá en gran medida de las medidas de administración de comercio que disponga el gobierno.

**El descenso de las exportaciones traduce un efecto de menores precios de los *commodities*, pero también revela un escaso dinamismo exportador.** En cuanto a los volúmenes exportados, éstos tuvieron un importante impulso entre 2003 y 2008 (24%). Sufrieron el impacto negativo de la crisis financiera internacional y se recuperaron en el bienio 2010-2011, pero cayeron desde entonces. En 2015 se ubicaron en promedio solo 5% por encima del nivel de 2004 (Gráfico II.2), lo cual significa un crecimiento inferior a medio punto porcentual anual.<sup>8</sup>

**Gráfico II.2. Volumen físico de exportaciones**  
Índice trimestral 2004=100 y promedio móvil. 2002-2015.



Fuente: INDEC

En el período 2012-2015, la débil demanda externa impactó negativamente sobre el desempeño de las exportaciones, a lo que se sumaron políticas con sesgo anticomercio, que afectaron tanto las ventas como las compras externas. Por una parte, las exportaciones de los principales productos agropecuarios (soja, trigo, maíz,

<sup>7</sup> BCRA Relevamiento de Expectativas de Mercado, junio de 2016.

<sup>8</sup> El gráfico 2 también muestra la pronunciada oscilación intra-anual del volumen exportado, asociado al ciclo productivo del agro. Esto añade una característica que debe ser tomada en cuenta en el diseño de la política cambiaria.

carne bovina) fueron afectadas por derechos de exportación y restricciones a las cantidades exportadas (denominados ROEs). El siguiente cuadro es ilustrativo sobre el impacto de las medidas domésticas sobre las exportaciones agropecuarias de Argentina y el diferente desempeño de los demás socios del MERCOSUR, no obstante que estos enfrentaron similares condiciones de los mercados externos (Carciofi y Ramos, 2014).<sup>9</sup>

**Cuadro II.1. Volumen de exportaciones en 2013 de productos seleccionados**  
Índice base 2007=100

	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Uruguay</b>
Carne	43	92	159	95
Trigo	25	1151	187	777
Soja	77	149	152	456
Poroto	66	180	149	456
Aceite	67	68	181	1167
Pellets	85	107	152	s/d

Fuente: COMTRADE. Naciones Unidas

La eliminación de los derechos de exportación a la minería y a productos agrícolas como el trigo y el maíz, y la reducción en 5 puntos porcentuales a la soja en diciembre de 2015 han abierto un nuevo horizonte.<sup>10</sup> De todos modos, persisten dos problemas que limitan el aumento de las ventas externas: la debilidad de la demanda derivada del moderado crecimiento global según se discutió en la Sección 1 y la apreciación real del tipo de cambio.<sup>11</sup> Respecto de este último, y si bien existe una amplia literatura que sugiere la conveniencia de la preservación de la competitividad cambiaria como objetivo de la estrategia de desarrollo (Guzmán et al 2016; Rapetti, 2016), la inestabilidad de la economía argentina hace difícil la fijación de una meta de tipo de cambio real.<sup>12</sup> Lo cierto es que más allá de la factibilidad de diseño de la política macroeconómica y del análisis de la actual coyuntura, la percepción por parte del sector privado de que habrá de prevalecer un escenario de apreciación relativa del peso tiene consecuencias sobre las decisiones de inversión de actividades orientadas a la exportación, especialmente para la producción agropecuaria no pampeana y aquellas actividades de carácter no tradicional.

**La canasta exportadora se concentra en pocos rubros y en el curso de la última década se ha “primarizado”.** Al considerar la composición de la canasta exportadora,

<sup>9</sup> Cabe agregar que la política de comercio exterior seguida en ese período también afectó a las compras externas. Las importaciones fueron limitadas mediante múltiples instrumentos como las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) y la restricción al acceso a divisas mediante normativa cambiaria

<sup>10</sup> En cuanto a las importaciones, si bien se eliminaron las DJAI, siguen en vigencia las Licencias Automáticas y No Automáticas en sectores considerados sensibles. Resoluciones 2/2016 (7/ene/16) y 32/2016 (11/mar/16). Secretaría de Comercio.

<sup>11</sup> El Tipo de Cambio Real Multilateral se encuentra en junio de 2016 en un nivel 14% inferior al del promedio 2011-2015. [Índice de Tipo de Cambio Real Multilateral](#). Banco Central de la República Argentina.

<sup>12</sup> Los argumentos centrales de la competitividad cambiaria como instrumento de desarrollo son varios: (a) diferenciales de productividad de las actividades protegidas respecto de los sectores de exportación tradicional; (b) aprovechamiento de economías de escala; (c) disponibilidad de capital humano acumulado; (d) imperfecciones de mercado que obstaculizan el acceso al financiamiento, entre otras.

se destaca que los productos primarios (46% del total), manufacturas basadas en recursos agrícolas (17%) y las manufacturas de tecnología media -sector automotor - (11%) suman tres cuartas partes de las ventas externas en 2015.<sup>13</sup> La concentración aumentó respecto de 2005, cuando los tres rubros sumaban 58% del total. Esta especialización genera dos fuentes de vulnerabilidad. Por una parte, si bien Argentina tiene claras ventajas en la producción agropecuaria, minería, pesca, entre otros, la concentración de la canasta exportadora en estos bienes conlleva riesgos asociados a la volatilidad de sus precios (Erten y Ocampo 2014). Por otra parte, la producción automotriz depende de modo significativo de un mercado, el brasileño, que no crece desde 2014 y culminaría 2016 con una caída del PIB de 3,25%.<sup>14</sup> Cabe destacar que sin considerar el sector automotor, las ventas externas de manufacturas (que suman 15% del total en 2015) solo crecieron 6% en 10 años.

**La exportación de servicios ha crecido de forma más acelerada que la venta de bienes y hay indicios de que poseen un potencial de expansión.** En el período 2005-2015, las ventas externas de servicios subieron a una tasa media anual de 7,7%, más del doble que la de bienes (3,3%), impulsadas no tanto por los tradicionales como transporte o viajes, sino por actividades basadas en conocimiento (12,8%) (OEC, 2016). La expansión de la venta de servicios es un fenómeno que corresponde subrayar porque ha sido el resultado primordialmente de la inversión privada con apoyos de políticas específicas para el sector, aunque en condiciones adversas si se toman en consideración las restricciones cambiarias del período que afectaron a todo el sector transable.<sup>15</sup> Lo anterior sugiere la existencia de una oferta competitiva en estas actividades basadas en conocimiento que podrían tener un mayor potencial de expansión y que en la actualidad aportan casi US\$ 6.500 millones.

## 2. Apertura comercial. Los sectores sensibles

**Argentina tiene la posibilidad de beneficiarse de una mayor participación en los flujos de comercio, pero es necesario vencer obstáculos que no son triviales.** A diferencia de países como Chile, Colombia, México y, más recientemente Perú, que alentaron una agenda comercial más activa a través la promoción de acuerdos de integración con el resto del mundo, las economías mayores del MERCOSUR, Argentina y Brasil mantienen los menores coeficientes de apertura la región (Cuadro II.2). La diferencia entre uno y otro grupo de países es destacable por cuanto ambos se beneficiaron del impulso de la demanda externa de los años 2000. De otro lado, debe señalarse que este indicador guarda una proporción inversa con el tamaño de la economía, lo cual explica en cierta medida la situación de Brasil. Argentina, con un nivel de PBI similar a Colombia, cae por fuera de la explicación anterior. En Argentina, este indicador se redujo en los últimos años (Gráfico II.2) y en cierta medida sintetiza el sesgo de las políticas anti-comercio de la administración anterior, más allá de la desaceleración del comercio internacional del último par de años.

---

<sup>13</sup> Lucángeli (2016).

<sup>14</sup> Las tasas de crecimiento del PBI de Brasil han sido: 2014:+0,10%; 2015:-3,85%; 2016p -3,25% (Focus. Relatorio de Mercado. BCB. 15/jul/2016)

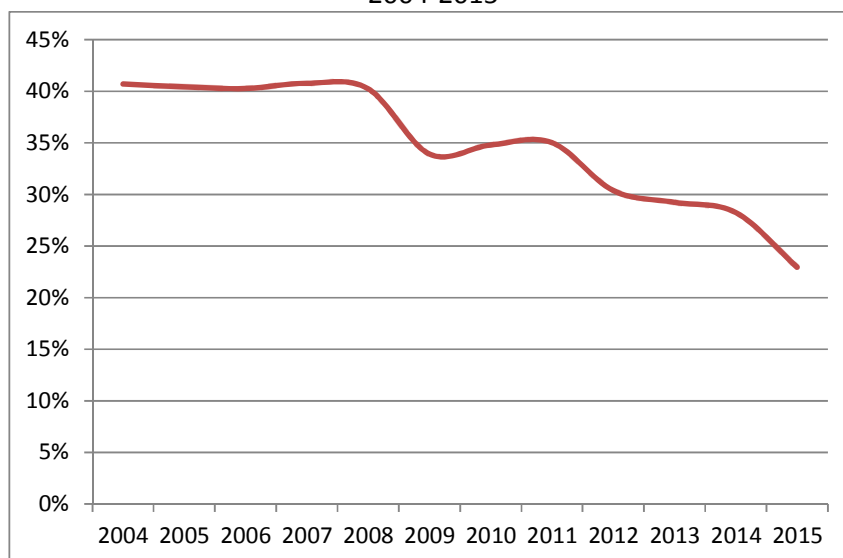
<sup>15</sup> Recientemente se ha establecido un régimen especial para el software y la industria audiovisual.

**Cuadro II.2. Coeficiente de apertura en economías seleccionadas de América Latina**  
Comercio (exportaciones + importaciones) de bienes como % del PIB, 2015

	X+M / PIB
Argentina	19,1%
Brasil	20,4%
Chile	52,6%
Colombia	30,7%
México	67,8%
Paraguay	67,5%
Perú	37,1%
Uruguay	32,1%

Fuente: CEPAL y DATAINTAL

**Gráfico II.2. Argentina. Coeficiente de apertura**  
Comercio (exportaciones + importaciones) de bienes y servicios como % del PIB,  
2004-2015



Fuente: INDEC

La relación entre comercio y crecimiento económico es ampliamente debatida en la literatura tanto a nivel teórico como empírico. A riesgo de simplificar una discusión que exige matices y precisar el modelo analítico que se utiliza, las condiciones en las que se encuentra la economía argentina hacen presuponer que mayores niveles de apertura comercial –tanto en las ventas como en las compras externas- serían un factor de expansión. Para que este efecto se materialice se requiere que las exportaciones tengan efectos dinámicos, especialmente en materia de inversiones, innovación y rendimientos a escala. Resulta clave que la creación de empleo derivado del crecimiento de las actividades de exportación compense los costos de reasignación de recursos y destrucción de empleo de los sectores domésticos que son desplazados por las nuevas importaciones. En cuanto a las exportaciones, el ritmo de crecimiento está determinado por la demanda externa y variables de oferta –primordialmente inversiones, incorporación de tecnología e innovación.



**Por el lado de las importaciones, su evolución se encuentra asociada al crecimiento de la actividad interna y de los precios relativos.** Estos últimos dependen del tipo de cambio real, los aranceles y los precios domésticos. En cuanto a los aranceles, se observa que el promedio que exhibe Argentina y otras economías del MERCOSUR es comparativamente elevado. Según se indica en el Cuadro II.3, el arancel NMF de las economías mayores del MERCOSUR se ubica en niveles superiores al 13% -Uruguay y Paraguay tienen aranceles más bajos-, mientras que en el resto de América Latina el arancel se ubica en niveles de la mitad de ese valor.

**Cuadro II.3. Arancel NMF *ad valorem* promedio aplicado<sup>16</sup>**

Años seleccionados. Alícuota en porcentaje.

País	1996	2014	Variación (p.p.)
Argentina	13,0	13,6	0,6
Bolivia	9,7	11,6	1,9
Brasil <sup>a/</sup>	16,0	13,5	-2,5
Chile	11,0	6,0	-5,0
Colombia	12,2	5,8	-6,3
Costa Rica	50,9	5,6	-45,3
Ecuador	11,8	11,1	-0,8
El Salvador	8,8	6,0	-2,8
Guatemala <sup>a/</sup>	8,2	5,7	-2,5
Guyana <sup>a/</sup>	11,0	11,2	0,1
Honduras	6,9	5,7	-1,2
México	14,7	7,4	-7,3
Nicaragua	9,2	5,7	-3,5
Panamá <sup>a/</sup>	32,3	6,8	-25,5
Paraguay	12,9	10,0	-2,9
Perú <sup>a/</sup>	13,4	3,4	-10,0
Uruguay <sup>a/</sup>	13,7	10,5	-3,2
Venezuela <sup>a/</sup>	12,7	12,9	1,0

Notas: <sup>a/</sup> Por falta de información, en algunos casos no se tomó 1996 sino el primer dato disponible que corresponde a 1997 (Brasil, Panamá y Venezuela), 1998 (Guatemala, Perú y Uruguay) y 1999 (Guyana).

En los casos en que no se contaba con información de 2014 se consideró la más reciente disponible:

2013 (Brasil, Guyana, Panamá y Venezuela) y 2012 (Guatemala).

Fuente: Elaboración propia con datos de la OMC (Tariff Download Facility).

En el caso particular de Argentina, corresponde tomar nota que varios de los sectores protegidos son fuente importantes de empleo formal en la manufactura (Cuadro II.4). Debe repararse que en los sectores no agrícolas, que constituyen 97% de las importaciones, se concentra casi 70 % del empleo industrial formal. Si se atiende al hecho que el empleo no registrado alcanza a casi 38 % de la fuerza laboral, es fácil comprender que la amenaza sobre los puestos de trabajo provocada por la apertura supone un importante desafío para la política económica.

<sup>16</sup> Véase Carciofi y Gayá, 2015.

**Cuadro II.4. Arancel NMF por sectores <sup>a/</sup> y participación en el empleo industrial formal**  
En %

	Arancel NMF	Part. % en empleo industrial
Minerales y metales	10,1	13,7%
Petróleo	0,1	0,7%
Químicos	8,2	15,1%
Madera, papel, etc.	11,1	8,6%
Textiles	23,3	4,5%
Prendas de vestir	34,9	4,5%
Cuero, calzado, etc.	16,1	3,3%
Máquinas, aparatos y artefactos mecánicos	13,3	6,0%
Máquinas, aparatos y material eléctrico	14,8	3,3%
Equipo de transporte	14,6	7,7%
Manufacturas no especificadas en otra parte	15,7	1,2%

Nota: a/Los sectores industriales considerados son los no agrícolas según la definición de la OMC y se excluye pescado y sus preparaciones.

Fuente: OMC y Ministerio de Trabajo OEDE

Las mejores condiciones para operar una transformación como la indicada consisten en ensayar la apertura en una coyuntura dinámica de la demanda externa y de un tipo de cambio competitivo y estable. Estas circunstancias se hicieron presentes entre 2003 y 2011, pero lamentablemente las políticas aplicadas fueron en la dirección contraria. En esos años se mantuvo una elevada protección con un tipo de cambio real alto y cuando se comenzó a deteriorar este último se emplearon mecanismos para el mayor cierre de la economía –tanto de las importaciones como de las exportaciones.

**La situación actual se presenta singularmente adversa:** la demanda externa crece poco y de manera inestable, el mercado de trabajo opera con exceso de oferta y el tipo de cambio real es bajo. No obstante, por las razones que se explicaron arriba, tampoco es una alternativa demorar estos procesos aunque sí es necesario encontrar el *timing* adecuado. En todo caso, corresponde anotar que la política comercial con relación a la apertura de nuevos mercados no es inmediata: los cronogramas de desgravación y las normas relativas a la facilitación comercial son de 5 a 10 años. Sin embargo, esto no es así respecto de los flujos de comercio existentes. En otras palabras, el intercambio con Brasil y China constituye una cuestión que requiere atención especial. Además, en el caso de Brasil, la reactivación del comercio intra-zona condiciona en gran medida las posibilidades de corregir las deficiencias de funcionamiento del bloque, aquejado por su pobre desempeño económico y problemas de gobernabilidad interna.

### 3. Reorientación de orígenes y destinos

**En los últimos 15 años ha habido cambios importantes en los mercados de origen y destino del comercio exterior.** Tal como se observa en el Cuadro II.5 los flujos de comercio señalan tres características destacadas. Primero, la porción del intercambio con Brasil permanece relativamente constante. Segundo, hay un decidido vuelco de los flujos en dirección de extra-zona: China y el Resto del Mundo –en gran medida el Este

de Asia- son las regiones que ganan espacio. Los socios tradicionales –EEUU, Europa y el Resto de América Latina- pierden participación. Tercero, casi 40% del intercambio está concentrado en dos socios: China y el MERCOSUR, dentro del cual, obviamente Brasil toma la mayor porción.

### Cuadro II.5. Principales socios comerciales de Argentina

En US\$ millones y como % del total (exportaciones+importaciones). 2002 y 2015

	2002		2015	
<b>Total</b>	<b>34.697</b>		<b>116.545</b>	
Mercosur	8.746	25%	27.585	24%
<i>Brasil</i>	7.345		23.105	
China	1.661	5%	17.164	15%
Resto AL	5.535	16%	11.931	10%
Europa	7.925	23%	21.185	18%
Estados Unidos	4.657	13%	11.133	10%
Resto del Mundo	6.172	18%	27.547	24%

Fuente: INDEC

Esta nueva configuración de los socios comerciales del país se relaciona con el hecho anotado arriba en el sentido de una mayor demanda por productos primarios de las exportaciones. Al mismo tiempo y por el lado de las compras externas, traduce también la nueva realidad de la economía global, donde China y las economías del Este asiático se han transformado en los proveedores internacionales de manufacturas.

Estos datos también sugieren que si la política de inserción internacional procurase una mayor diversificación comercial, correspondería reactivar el intercambio con aquellos polos que han perdido terreno. Además de la desconcentración geográfica, hay razones adicionales para emprender esfuerzos en esa dirección. En cuanto a EEUU y Europa, el mayor intercambio podría ir de la mano de nuevas inversiones y en la provisión de tecnología. En el primer caso y a modo de ejemplo, EEUU dispone de equipamiento de avanzada para la explotación de combustibles fósiles no tradicionales. Esto sería un aporte necesario para el aprovechamiento de los yacimientos del sur patagónico. En lo que respecta al Resto de América Latina, se destaca el hecho de que la composición de las exportaciones hacia este destino posee un mayor grado de elaboración y predominan productos con tecnología intermedia. Además, la articulación comercial reposa mayormente en acuerdos existentes en el marco de ALADI.<sup>17</sup> En la mayoría de los casos, estos son acuerdos de preferencias fijas que podrían ampliarse.<sup>18</sup> En la misma línea, la iniciativa que ha adoptado el gobierno con relación a las economías de la Alianza del Pacífico también puede apoyarse sobre estos instrumentos existentes.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Los Acuerdos de Alcance Parcial son aquellos en los que participan dos o más países miembros de la ALADI. Estos acuerdos pueden ser comerciales, de complementación económica, agropecuarios, entre otros. Por su flexibilidad, se han constituido en un instrumento muy utilizado en la integración regional.

<sup>18</sup> Este es el caso del impulso que recientemente ha dado el gobierno en la negociación con México.

<sup>19</sup> Según datos de ALADI se estima que 85% del comercio entre se encuentra prácticamente liberado a partir del 2015.

#### 4. Cuestiones prioritarias para la reinserción comercial de Argentina

**Una conclusión importante de la discusión que se ha presentado en los apartados anteriores es que Argentina puede obtener réditos de una participación más activa en el comercio.** Por una parte, y desde el punto de vista de la oferta, la potencialidad de crecimiento del sector primario exportador es una frontera que aún no está enteramente aprovechada. Sin embargo, como se señaló, la debilidad pasa aquí por las fluctuaciones de precios y la transmisión de esta volatilidad al resto de la economía. Uno de los caminos para ganar nuevos espacios de mercado y a la vez reducir la exposición a los ciclos de precios es la diversificación de la canasta e incorporación de valor en rubros, especialmente en aquellos donde hay probadas ventajas comparativas –la producción agroalimentaria y las tecnologías asociadas a la misma son las más obvias. A su vez, esta mayor amplitud de la canasta exportadora de bienes y también de servicios se ve limitada si no es posible el ingreso a nuevos mercados.

**La apertura de nuevos mercados en la escala y cantidad que requiere la economía argentina hace necesaria la participación en acuerdos comerciales.** Las medidas de inteligencia comercial y promoción de exportaciones son herramientas en la dirección adecuada, pero son insuficientes. Como se ha visto en la Sección I, el regionalismo está fijando las reglas del comercio a escala global y hay escasos márgenes de maniobra por fuera las mismas. Las chances del progreso en la agenda multilateral son mínimas y eso no es una buena noticia para los países exportadores de productos agrícolas y agroalimentarios. El problema es que, por un lado, la negociación de este tipo de acuerdos no es instantánea y, a la vez, la posibilidad de materializar los intereses ofensivos exige dismantelar parte de la protección existente. Como se dijo, esto expone a parte del empleo industrial a la competencia externa. Por otro lado, como es sabido, dada la pertenencia al MERCOSUR, eventuales acuerdos comerciales con terceros países corresponden a decisiones a nivel del bloque. Esto remite a cuestiones que serán tratadas en la sección siguiente.

**Apertura y protección constituyen dos polos de un falso dilema. La clave es la transformación productiva para la inserción internacional.** Es equivocado asumir que la estrategia de inserción internacional es de naturaleza binaria –apertura o protección. En parte, esos han sido los errores del pasado. En ciertas ocasiones, la apertura comercial fue utilizada como una herramienta de estabilización económica y, al mismo tiempo, inducir una reestructuración de los sectores productivos con la amenaza de la competencia externa. En otras, la protección buscó sostener el nivel de actividad y empleo doméstico en niveles insostenibles (Piñeiro et al, 2016). Como se señaló en la Introducción de este trabajo, la reinserción internacional de la Argentina es parte de una labor conjunta donde se dan cita la política cambiaria, las políticas de modernización y la política comercial. El desafío es un balance adecuado entre las mismas y la gestión del proceso. A la vez, es sabido que los resultados no son instantáneos

**En síntesis y en términos de orientaciones de política,** las líneas principales del proceso de reinserción internacional son las siguientes:

*Aumento y diversificación de la canasta exportadora:* el potencial al crecimiento está limitado por el acceso a mercados. El argumento tradicional es que hay potencial capacidad de respuesta de la oferta por el dinamismo del sector agropecuario. El problema es cómo abrir nuevos mercados o aumentar la penetración en mercados existentes. Hay espacios con bajo las reglas actuales, pero se hace necesario acceder a nuevos mercados mediante acuerdos comerciales.

*Transformación de los sectores sensibles.* Los aranceles existentes son altos. La política comercial tiene instrumentos muy limitados para actuar en ese ámbito y la tarea de transformación de los mismos le compete a las políticas de desarrollo productivo –mediante financiamiento a largo plazo, inversiones en infraestructura, etc., utilizando tanto instrumentos horizontales como verticales (BID, 2014).

*Prioridad de atención a los principales mercados: MERCOSUR y China.* Estos son los dos socios actuales más importantes y cada uno de ellos demanda una estrategia ad-hoc, según se desarrolla en las dos secciones siguientes.

*Revitalización del comercio con los restantes socios comerciales.* Naturalmente, cada mercado requiere de acciones específicas. Más allá del MERCOSUR y China, otros destinos prioritarios son: el Resto de América Latina y en particular los países de la AP; EEUU y Europa. En este último caso, según se verá más adelante, el MERCOSUR enfrentará obstáculos para arribar en forma rápida a un acuerdo. El escenario más probable es una nueva postergación de plazos. En este contexto, la política comercial hacia la UE debería diseñarse con independencia de un entendimiento comercial a gran escala.

## **Bibliografía**

BCRA. 2016. *Relevamiento de Expectativas de Mercado (2016)*. Informe mensual de resultados. Junio.

Banco Inter-Americano de Desarrollo. 2014. *Cómo repensar el desarrollo productivo Política e Instituciones para la transformación económica*. Crespi, G., Fernández Arias, E., Stein, E. Editores.

Carciofi, R. y Ramos, A. 2014. *Estancamiento exportador. Una mirada más allá de Pergamino. Econétrica*. Informe Mensual, Agosto.

Carciofi, R. y Gayá, R. 2016. El comercio exterior de América Latina: aspectos salientes desde la creación de la OMC (coautor, Romina Gayá), en *Colección Especial 20 años de la OMC desde la perspectiva de América Latina*, Programa de la Cátedra de la OMC-FLACSO. Febrero 2016.

[http://catedraomc.flacso.org.ar/wpcontent/uploads/2010/08/01\\_CarciofiGaya2.pdf](http://catedraomc.flacso.org.ar/wpcontent/uploads/2010/08/01_CarciofiGaya2.pdf)

Erten, B. y Ocampo, J.A., *Super-cycles of commodity prices since the mid nineteenth century*. DESA Working Paper No. 10, February 2012

Guzmán, M., Ocampo, J., Stiglitz, J. 2016. *Real Exchange Policies for Economic Development*. Mimeo.

Lucángeli, J. (2016). [Las exportaciones siguen en la primaria](#). Alquimias Económicas.

Observatorio de la Economía del Conocimiento OEC (2016). *Informe de Servicios Basados en Conocimiento*. Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos. Ministerio de la Producción. Argentina. Junio.

Piñeiro, M. et al. 2016. *Argentina: Una estrategia de desarrollo para el siglo XXI*. 2da edición ampliada y revisada. Editorial Teseo.

Rapetti, M. 2016. *Three Key Levels of the Real Exchange Rate in Latin America*. Mimeo.

### SECCIÓN III. MERCOSUR

La creación del MERCOSUR en 1991 fue una iniciativa de amplia proyección geopolítica y económica en la coyuntura por la que atravesaba la región en aquellos años. Las transiciones democráticas de varios de los países del cono sur hacían conveniente establecer un marco renovado de relación entre los mismos. Los primeros pasos habían sido dados en los años 80 entre Argentina y Brasil, y el nuevo Tratado de Asunción aspiraba a la creación de un mercado único envolviendo a los cuatro países fundadores –Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Transcurridos 25 años del lanzamiento del MERCOSUR, el balance de la experiencia tiene una doble lectura.<sup>20</sup> Si se adopta una mirada amplia y retrospectiva, los resultados pueden calificarse como positivos, especialmente si se atiende al punto de partida. La nota dominante del período de post-guerra se había caracterizado por una conflictiva competencia por la hegemonía regional entre los dos mayores países de América del Sur. El juicio es menos benévolo si se toma como parámetro los objetivos fundacionales del MERCOSUR, especialmente aquellos relacionados con los aspectos económicos de la integración. Tales beneficios no se han materializado. Por otro lado, en una mirada hacia adelante, 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.<sup>21 22</sup>

El propósito de esta sección es señalar los obstáculos que enfrenta la agenda económica del MERCOSUR y discutir posibles líneas que permitirían la superación de los mismos. Necesariamente el análisis está circunscripto a los aspectos más esenciales y se suma a un debate en curso en diversos ámbitos y círculos de opinión. La sección inicia por una presentación de las principales características de los flujos comerciales. Siguen luego el análisis del funcionamiento interno y la proyección internacional del bloque, y se concluye con los dilemas que deben ser resueltos en el horizonte próximo.

#### 1. Principales características del comercio del bloque

**Los flujos comerciales de los países del MERCOSUR tuvieron un recorrido ascendente desde la creación misma del bloque hasta 2012.** Desde entonces, el intercambio viene siendo afectado por la caída de precios del comercio y el menor crecimiento económico de los mercados de destino, tanto extra como intrazona. Entre 2003 y 2008 se registró el período de mayor aumento del comercio total del MERCOSUR, en un escenario de crecimiento de la economía mundial y de suba de precios de las materias primas. La crisis del 2008-2009 impuso una pausa breve en la expansión comercial que continuó luego con trayectoria ascendente hasta 2011. Entre 2012 y 2015 el comercio del MERCOSUR se contrajo, principalmente por la débil demanda externa y la caída de

---

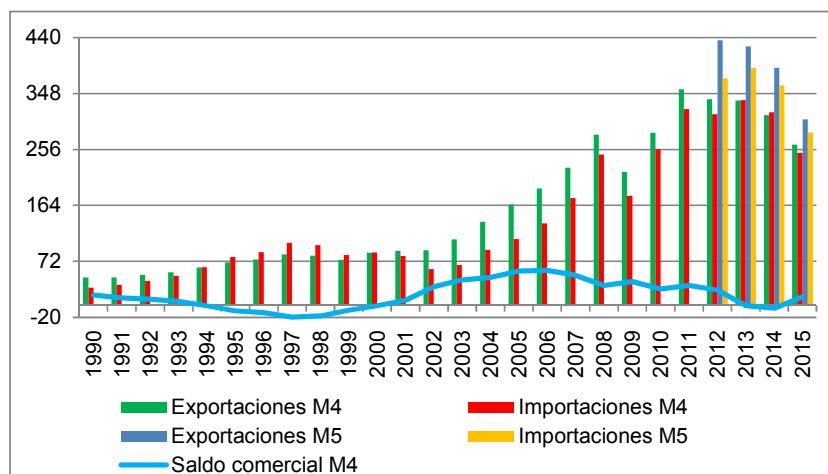
<sup>20</sup> En razón de la singularidad del proyecto, el MERCOSUR ha concitado una amplia atención en el debate académico y político. Para una revisión reciente véase Campos y Gayá (2016) y Lucángeli (2016).

<sup>21</sup> Venezuela fue incorporada como miembro pleno en 2012 pero aún no ha completado los requisitos exigidos, especialmente en la internalización de las normas del MERCOSUR.

<sup>22</sup> El texto utiliza la expresión MERCOSUR-4 para referirse a los cuatro socios originales y MERCOSUR-5 cuando se incluye a Venezuela.

los precios de *commodities* (Gráfico II.1). Como se verá más abajo, el desempeño del intercambio presenta importantes diferencias según se refiera a los flujos de extra-zona vis a vis los destinados al mercado interior del bloque.

**Gráfico III.1. Comercio del MERCOSUR**  
Exportaciones, importaciones y saldo comercial. 1990-2015



Nota: M4: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. M5: M4+Venezuela.  
Fuente: Elaboración propia en base a fuentes oficiales.

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 externas del MERCOSUR -especialmente de recursos naturales-, así como en uno de los orígenes más importantes de las compras de manufacturas, donde desplazó a proveedores de otros países, entre ellos los del MERCOSUR.

**Por una parte, considerando el comercio extrazona del MERCOSUR-4, en la actualidad los principales destinos y orígenes son la Unión Europea y China** (Cuadro II.1). Por otra parte, se destaca la reducción de la importancia relativa del comercio intra-bloque. Hay diversos factores que explican este atributo singular. Entre los más importantes, es pertinente destacar los siguientes: todos los miembros tienen ventajas comparativas reveladas similares que responden, a su vez, a la presencia abundante de recursos naturales; los flujos comerciales son inter-sectoriales (con excepción de los flujos de comercio automotor entre Argentina y Brasil); solamente los dos socios mayores se destacan por la mayor participación de la industria manufacturera y, finalmente, por las deficiencias propias del proceso de integración que no han favorecido las cadenas regionales de valor, tal como se verá más abajo.

**La pérdida de participación del MERCOSUR en el Resto de América Latina es un dato que merece atención.**<sup>23</sup> Las exportaciones del bloque hacia el resto de la región constituye un mercado de importancia, no sólo por la magnitud sino por el hecho que

<sup>23</sup> Mientras en 2002 las ventas externas del MERCOSUR al Resto de América Latina representaban 20% del total, en 2015 la participación cayó a 11%.



se trata de bienes con mayor valor agregado que el dirigido al resto de los destinos extra-zona. El comercio hacia estos destinos regionales está enmarcado en acuerdos preferenciales en el marco de ALADI que datan de años atrás. Esto ha significado una ventaja para el acceso. La activa política comercial que han seguido varios de los países latinoamericanos, en particular los miembros de la AP, representa una potencial amenaza a los intereses comerciales del MERCOSUR ya que vería erosionada su posición de la mano de los nuevos acuerdos.

### Cuadro III.1. MERCOSUR-4. Destino de exportaciones y origen de importaciones

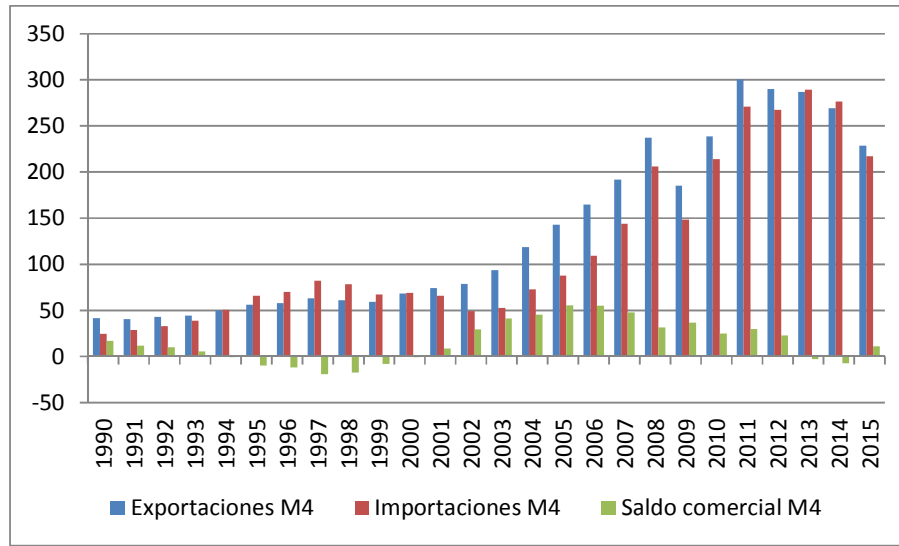
En US\$ millones y como % del total. 2015

	Exportaciones		Importaciones	
<b>Total</b>	264		250	
Mercosur-4	35	13%	33	13%
<i>Argentina</i>	14		13	
<i>Brasil</i>	14		17	
<i>Paraguay</i>	4		1	
<i>Uruguay</i>	4		2	
China	42	16%	47	19%
Resto AL	30	11%	22	9%
Unión Europea	44	17%	49	20%
Estados Unidos	28	11%	36	14%
Resto del Mundo	83	32%	64	25%

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes oficiales

**En la primera década de los años 2000 el comercio extrazona tuvo un crecimiento acelerado, pero actualmente se encuentra en caída** (Gráfico II.2). El incremento de la demanda de materias primas y el impacto positivo sobre sus precios en la fase expansiva 2003-2008 impulsó un incremento de las exportaciones extrazona. El saldo comercial extrazona fue superavitario entre 2002 y 2012 pero se volvió negativo en 2013 y 2014 por la reducción de las ventas externas y el incremento de las importaciones. En 2015, el saldo extrazona se volvió superavitario por el ajuste de las compras externas. Al incorporar a Venezuela desde 2012, el MERCOSUR-5 siempre tiene saldo comercial positivo por el superávit del país caribeño. La canasta exportadora extrabloque está compuesta en más de 75% por productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, las cuales han venido ganando terreno a lo largo del tiempo. En cambio, en el comercio intrazona las manufacturas de tecnología media (sector automotor) representan 55% del total. En los últimos años, se ha acentuado la participación de los productos industriales en el intercambio porque Argentina, que contribuía con exportaciones de trigo y petróleo con destino a Brasil, dejó de atender este mercado por la reducción de la oferta doméstica.

**Gráfico III.2. Comercio extrazona del MERCOSUR-4**  
1990-2015

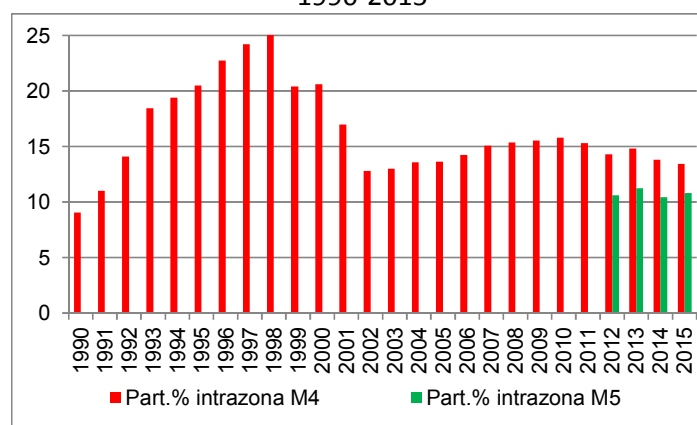


Fuente: Elaboración propia en base a fuentes oficiales.

**La evolución del comercio intrazona exhibe un marcado contraste: una fase expansiva durante los años 90s que siguieron a la creación del bloque, seguida de un pronunciado descenso.** En 2015, el comercio intrazona representa 13,6% de las exportaciones totales (15,1% si se consideran solo a los miembros fundadores), lo cual es un registro considerablemente inferior al que se alcanzó en 1998 (25%). La caída del comercio intrazona es ilustrativa de las dificultades que aquejan al proceso de integración del bloque, pero tampoco debe llevar a una interpretación lineal. Primero, en el caso de Argentina y Brasil, el volumen físico del intercambio intra-zona creció en la fase expansiva 2003-2008 más que las exportaciones extrarregionales<sup>24</sup>. La medición del comercio en valor está influida por la evolución de los precios de las *commodities* que predominan en los flujos extrazona. Segundo, la crisis económica de Argentina y Uruguay en 2001 fueron determinantes de la caída en el intercambio interno del bloque. Tercero, la recuperación posterior se vio afectada por el hecho de que, como se señaló en la Sección II, a partir de 2011 Argentina impuso un fuerte sesgo proteccionista que afectó también a los miembros del bloque. Por último, la recesión de Brasil del último bienio también ha operado como un factor negativo sobre el comercio intrazona. Al tiempo que la coyuntura económica ha tenido signos cambiantes en unos y otros socios, el intercambio comercial ha sido objeto de medidas de control que han conspirado contra su revitalización. A su vez, la aplicación de tales medidas ha impedido el progreso de la agenda interna del bloque, según se verá más abajo.

<sup>24</sup> A precios constantes, entre 2002 y 2008, el crecimiento de las exportaciones intrazona de Argentina y Brasil fue 143%, mientras que el extrazona fue 43,5%. En 2002, estas representaban 10,6% de las ventas externas de Argentina y Brasil, proporción que se elevó a 16,8% en 2008 (BID-INTAL, 2010. Informe MERCOSUR N 15).

**Gráfico III.3. Comercio intrazona del MERCOSUR**  
1990-2015



Nota: M4: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. M5: M4+Venezuela.  
Fuente: Elaboración propia en base a fuentes oficiales.

**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.<sup>25</sup> 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. Claramente, hay beneficios obvios por situarse en la proximidad de los mercados más grandes y con mayores incentivos. Esto significa una ventaja competitiva a favor de Brasil. La compensación de las asimetrías conlleva la puesta en marcha de un conjunto de instrumentos y movilización de recursos que son propios de un proceso de integración profunda. El MERCOSUR no ha marchado en esa dirección y las asimetrías han constituido un factor de freno a la mayor integración. Con este propósito, el bloque creó el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), financiado con aportes de los países del bloque, provee fondos no reembolsables para el financiamiento de proyectos que buscan promover la competitividad, la cohesión social y la reducción de asimetrías estructurales entre los integrantes del proceso.<sup>26</sup>

**Una manifestación particular de las diferencias existentes entre los miembros del bloque es la importancia relativa del mercado regional.** (Gráfico III.4). Paraguay tiene al bloque como socio en más de 40% de su comercio, el MERCOSUR representa aproximadamente un tercio del comercio exterior uruguayo y la cuarta parte del argentino, en tanto que los socios regionales constituyen 11% de los flujos de Brasil. Venezuela, en cambio, concentra una mayor proporción de su comercio con el resto del mundo (especialmente las exportaciones): el MERCOSUR provee 13,8% de sus importaciones y absorbe apenas 3,6% de sus ventas externas. A su vez, la composición del intercambio es marcadamente diferente entre los mismos. En los flujos entre Brasil y Argentina se detecta la presencia de comercio intra-industrial y, en particular, el polo

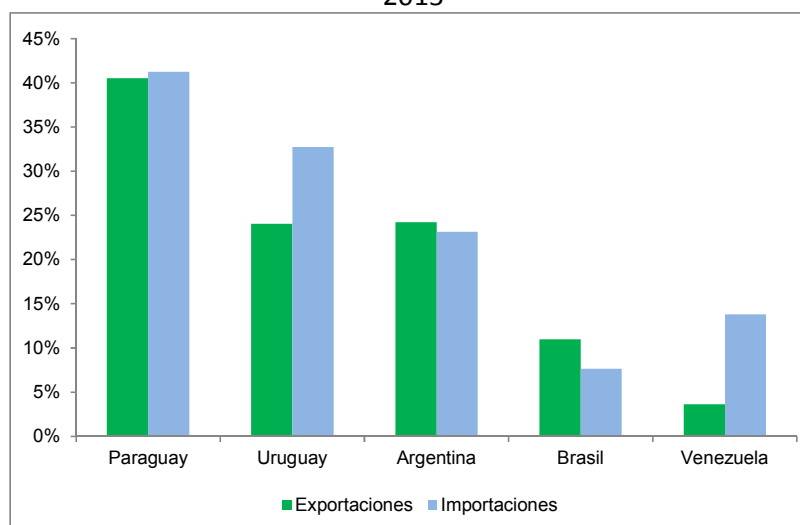
<sup>25</sup> Véase Red MERCOSUR (2008) y BID-INTAL (2004).

<sup>26</sup> De todos modos, como lo muestran diversos trabajos el FOCEM tiene un diseño apropiado pero su magnitud es insuficiente para el objetivo previsto. Campos y Gayá (2016).

más activo lo constituye el complejo automotriz administrado a través de un régimen ad-hoc. Paraguay y Uruguay exhiben un perfil de comercio inter-sectorial, con la singularidad de Paraguay en razón de sus exportaciones de energía.

**Gráfico III.4. Importancia relativa del MERCOSUR en el comercio**

2015



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes oficiales

## 2. El balance de la agenda interna y de construcción del bloque.

**La formación del MERCOSUR y su funcionamiento económico estuvo inspirado en las ideas tradicionales que impulsaron la integración europea: un proceso gradual y creciente de integración profunda.** Es decir, la constitución inicial de una unión aduanera, como paso previo a la conformación de un mercado único. El proyecto sudamericano cobraba sentido en el contexto global y regional. México había comenzado su negociación por el TLCAN y había aprontes para una nueva ronda multilateral del GATT. La hegemonía de EEUU aparecía indiscutida después de la caída de la URSS y era previsible una liberalización del comercio. Poco después se lanzaría la Cumbre de las Américas bajo el liderazgo de EEUU, que llevaría al proyecto del ALCA. Bajo ese encuadre, la alianza de las dos principales economías de América del Sur aumentaba su poder de negociación y, a la vez, la integración del bloque traía la promesa de ganar eficiencia en las actividades de transformación presentes en la sub-región. En el terreno operacional, el esquema instrumental del modelo fue adoptado por la Cumbre del MERCOSUR en junio de 1992 en el así denominado Programa de Las Leñas (Lucángeli, 2016). El programa consistía en una amplia batería de medidas que abordaban de manera integral los distintos aspectos –comercio, normas técnicas, principios para la estrategia comercial externa, aspectos laborales, instituciones del bloque y también la coordinación macroeconómica-, para constitución del mercado único de bienes, servicios y factores productivos en el territorio aduanero del MERCOSUR. El período de ejecución resultaba demasiado ambicioso y breve: debía estar en funcionamiento a fines de 1994.

**La realidad transcurrió por carriles muy diferentes al diseño y a las metas trazadas tempranamente.** El Programa de Las Leñas no se cumplió y el MERCOSUR comenzó en los hechos a funcionar de ahí en más como una “unión aduanera imperfecta”. Ese

estadio transicional continúa aún hoy, después de 20 años de abandonar la meta del mercado único. Si bien la calificación de unión imperfecta es la expresión utilizada en el lenguaje de los especialistas, el término cobra sentido real cuando se hacen explícitas las manifestaciones y grados del problema al que se alude. 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, como se verá con más detalle en el punto siguiente, 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. El caso de los servicios es más notable: hay un protocolo acordado pero que no ha sido puesto en práctica y por lo tanto no hay libre comercio de servicios. Tampoco hay un régimen común de compras gubernamentales ni un acuerdo para el tratamiento de las inversiones dentro del bloque. Como se ha señalado, el caso automotriz es una excepción que se explica por un régimen especial diseñado por las fábricas terminales que acomodan a su estrategia de negocios y que ha sido validado por los gobiernos. De manera general, el régimen ha sido eficaz para trazar cierta división del mercado en el plano regional. Las deficiencias se detectan en las autopartes: el bloque tiene un saldo deficitario y no ha habido un esfuerzo conjunto para apoyar la modernización y crecimiento de la producción doméstica.<sup>27</sup>

**Habida cuenta de la descripción anterior, no debe llamar la atención que no se hayan materializado los principales beneficios de la integración a los que aspiraba el proyecto original.** En particular, la integración productiva y la posibilidad de

---

<sup>27</sup> Recientemente Argentina ha promovido la sanción de una ley de promoción de la industria de autopartes. Más allá de si el instrumento será o no efectivo para sus propósitos –contiene además cláusulas de contenido nacional que podrían ser cuestionadas por las reglas OMC- se trata de una respuesta nacional a un problema regional. Es interesante señalar que la convergencia de intereses catalizada por las firmas terminales no se hace extensiva a un sector considerablemente más atomizado.

aprovechar los réditos económicos de un amplio mercado es un objetivo incumplido. Quizás más preocupante aún es que la agenda interna del bloque se encuentra estancada desde hace muchos años. Escapa a los límites de este trabajo una indagación sistemática del por qué se observan estos resultados. Los estudios al respecto ponen acento en diversas hipótesis: la debilidad institucional del MERCOSUR, la toma de decisiones por consenso, el déficit de implementación por la baja internalización de las normas a nivel nacional, la sucesión de *shocks* macroeconómicos sean de origen externo o interno, la falta de liderazgo que se necesita en todo proyecto de integración, la ausencia de suficiente voluntad política para acordar y dar cumplimiento a las medidas que eliminarían las “imperfecciones” de la unión aduanera, entre otras.

**Asimismo, parece claro que las deficiencias que se han reseñado tienen su origen en el plano de la política comercial, pero estas son la expresión en la superficie de un problema mayor.** En rigor, las reglas efectivas que se aplican y regulan el comercio intrabloque son la resultante de acomodar las presiones de intereses y actores, tanto públicos como privados. Sea por una razón u otra, lo cierto es que las economías mayores han construido un mecanismo destinado a crear una serie de obstáculos al comercio interno del bloque. La perduración del mismo a lo largo de tantos años y los obstáculos para generar una solución revelan que el problema no son las reglas de intercambio. Se trata de una respuesta de economía política que pone de manifiesto las restricciones que existen para producir la necesaria reasignación de recursos y transformación productiva del bloque.

**No obstante el estancamiento del funcionamiento interno del bloque, el MERCOSUR decidió su ampliación horizontal con la incorporación de Venezuela.** El MERCOSUR ha optado por ampliarse e incorporar a Venezuela y eventualmente a Bolivia (aún en proceso). El ingreso de Venezuela al bloque fue una decisión que levantó críticas en diversos sectores de opinión, pero finalmente prevaleció la opinión de los gobiernos que, con diferencias y matices, juzgaban conveniente la ampliación. La mayor resistencia provino de Paraguay. Más aún, la formalización del ingreso tuvo lugar mientras aquel país estaba suspendido transitoriamente de las deliberaciones del bloque en razón de la aplicación de la “cláusula democrática”. La incorporación de Venezuela ha sido interpretada como otra “huida hacia adelante” del MERCOSUR<sup>28</sup>: frente a las crisis del proceso de integración, muchas veces se respondió con compromisos políticos de alto nivel, con metas ambiciosas, que no se traducen en resultados concretos y genera incertidumbre ante terceros países. Es más, se trata de decisiones de suma complejidad que suman nuevas restricciones a los problemas existentes. Por un lado, ello no implica mejoras significativas de acceso a mercados. Varios de los acuerdos fueron firmados antes de la incorporación de Venezuela como miembro pleno, que no se ha adherido a esos tratados ni participa de las negociaciones con la Unión Europea. Por otro lado, la ampliación dificulta la profundización de la integración entre los miembros. Sea por una u otra razón, lo cierto es que la ampliación del MERCOSUR ha puesto de manifiesto tensiones en la gobernabilidad del bloque, con una intensidad mayor que en el pasado. Como se

---

<sup>28</sup> Pérez Llana, Carlos (2006).

explicó, las dificultades recurrentes del bloque estuvieron centradas en el plano comercial y económico. En la presente coyuntura, el MERCOSUR debe atravesar todavía el desenlace de la crisis que experimenta Venezuela cuyas consecuencias son difíciles de prever. Entretanto, además, deberá transcurrir la normalización de la transición política en Brasil.

### 3. Parálisis de la agenda externa

**Un flanco particularmente débil del MERCOSUR ha sido su imposibilidad de obtener acuerdos con mercados de importancia.** Como se ha explicado en la Sección I, el regionalismo se ha establecido como la modalidad dominante desde los años 90s. El único intento de envergadura ha sido la negociación con la Unión Europea iniciada hace poco más de veinte años y que, después de su interrupción en 2004, volvió a ser retomada en 2010 pero aún no sido finalizada. En fecha reciente –mayo 2016- las negociaciones técnicas arrojaron un primer resultado: un nuevo intercambio de ofertas que permitirá la continuidad del proceso. Si bien los contenidos no se han hecho públicos, diversos indicios aconsejan cautela respecto de la posibilidad de cerrar el acuerdo en un horizonte próximo. Por una parte, hay diversos obstáculos en el núcleo económico y comercial de la negociación que no es sencillo de resolver. El contenido de los mismos ya había sido puesto de manifiesto en el *round* anterior de negociación (Makuc et al, 2015). En segundo lugar, han cobrado fuerza cuestiones de orden político que aquejan a uno y otro bloque. La UE se ha visto sacudida por el *Brexit*. Esto significará que la atención estará puesta en el relacionamiento interno de la Unión para resolver, precisamente, el funcionamiento del mercado único ahora con la ausencia de uno de sus miembros importantes. Por otro lado, el MERCOSUR, según se ha visto, debe resolver también su gobernanza interna en circunstancias económicas adversas.

**En contraposición con lo anterior, el MERCOSUR ha logrado establecer una serie de acuerdos con países del resto de la región que le resultan beneficiosos.** El MERCOSUR tiene acuerdos en el marco de ALADI con Chile (ACE N° 35, 1996), Perú (ACE N° 58, 2004) y con Colombia, Ecuador y Venezuela (ACE N° 59, 2004). En el caso de México, los países del MERCOSUR negocian bilateralmente desde la firma del ACE N°54: Argentina y Brasil suscribieron acuerdos de preferencias fijas para ciertos productos (ACE N° 6 y ACE N°53, respectivamente) y Uruguay un TLC (ACE N° 60). El ACE N°55 regula el comercio bilateral de productos del sector automotor entre México y cada país del MERCOSUR. Entre Paraguay y México, las preferencias se rigen por el Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación (APR) N° 38. Cabe señalar que la inexistencia de un TLC entre México y las dos economías mayores del MERCOSUR es el gran eslabón faltante en la red de acuerdos comerciales de América Latina.

En el marco de los ACE mencionados, una parte significativa del comercio del MERCOSUR con la región se encuentra teóricamente libre de aranceles. Según los cronogramas de desgravación establecidos en los acuerdos, en 2016 las mercancías para las cuales el arancel se habría reducido a cero representan casi 70% de las exportaciones del MERCOSUR a los países de la Alianza del Pacífico (AP) y 60% de las importaciones del bloque sudamericano desde ese origen en 2014. Además, 27% de las compras del MERCOSUR a la AP y 17% de los envíos a ese destino completarán su desgravación en los próximos tres años o se benefician de preferencias fijas o contingentes arancelarios (Campos y Gayá, 2016). Cabe notar, sin embargo, que el

hecho de que un producto teóricamente se beneficie de una preferencia no significa que efectivamente se aproveche dicha preferencia. La baja utilización de los acuerdos probablemente se vincula con la imposibilidad o inconveniencia de cumplir con las reglas de origen. Con frecuencia dichas reglas son muy restrictivas, por lo cual su cumplimiento incrementa los costos de producción a tal punto que contrarresta total o parcialmente el beneficio que deriva de la preferencia.

#### 4. ¿Qué hacer con el MERCOSUR? ¿Transformación o ruptura?

**Tal como se ha analizado más arriba, el MERCOSUR constituyó en una respuesta estratégica oportuna para la situación que confrontaba la región en los años de su creación.** La convergencia de intereses y la favorable coyuntura económica permitieron la obtención de ciertos logros. Sobrevino luego el estancamiento y los años críticos que entorpecieron el funcionamiento comercial y dificultaron la proyección externa.

**En el terreno estrictamente económico el bloque enfrenta dos dificultades principales que poseen, a su vez, consecuencias en distintos planos. Por una parte, se requiere resolver los obstáculos que afectan el intercambio y el desempeño del área de libre comercio en general.** Desde el punto de vista técnico, el terreno es bien conocido y ha sido motivo de innumerables debates en las mesas de negociación gubernamental. Asimismo, varias de estas cuestiones han sido levantadas en las Cumbres de Presidentes y plasmadas en textos y declaraciones oficiales. Las posibilidades de avanzar en esta materia están estrechamente vinculadas con el interés de moverse hacia la reasignación de recursos que inducirá la creación de comercio interno. En consecuencia, las herramientas a poner en marcha están positivamente correlacionadas con esta decisión, la cual supone a su vez un proceso de más largo plazo.

**Por otra parte, se encuentra la necesidad de avanzar en la agenda externa.** Si lo que se ha mencionado arriba acerca de que el acuerdo con la UE probablemente ingrese en una nueva fase de demoras, cabe la pregunta de cuál es el frente de negociación donde más urge concentrar la atención. Si se atiende a los datos económicos, la respuesta parece ser el caso de China. Sin embargo, tanto Brasil como Argentina han decidido emprender caminos paralelos respecto de la primer economía de Asia. No está claro que esta situación vaya a cambiar en el corto plazo. No obstante, tampoco queda claro que se hayan agotado todas las posibilidades en tal sentido. Si Europa y China quedan vacantes, un posible frente de avance es en el entramado de acuerdos con el resto de América Latina. Aquí la tarea es menos ardua. El grueso de la negociación comercial está resuelta y se trata de dar pasos en materias de orden técnico: facilitación comercial, normas técnicas, acuerdos sanitarios y fitosanitarios, para citar sólo algunas de ellas. Asimismo, si el MERCOSUR aspira a un funcionamiento como bloque de integración deberá replantear su relación con EEUU. En el pasado esa interacción ha sido errática, la mayor conjunción del bloque emergió con una agenda negativa –la oposición al ALCA–, y se privilegió el bilateralismo. Claramente esta no es una cuestión prioritaria, pero deberá ser afrontada si el bloque pretende un relanzamiento de su proyección externa.



**En síntesis, el sendero a transitar es aquel que lleva a una transformación del bloque.**

La ruptura de la unión aduanera y la formación de un área de libre comercio puede significar escaso progreso. Una primera razón es que la redefinición del esquema no significará la superación de los problemas que vienen aquejando al intercambio interno de los socios. Otra consideración es que no hay mayores alternativas a la vista. Concretamente, Argentina no tiene en marcha ninguna negociación donde su pertenencia al bloque le signifique un freno a su estrategia. La tercera razón es de orden prudencial. Carece de sentido una ruptura extemporánea cuando no se han agotado todas las posibilidades de negociación y las circunstancias son cambiantes. El cuarto motivo se vincula con la naturaleza del problema. No está claro que las dificultades que ha encontrado Argentina para su inserción regional y global obedezcan a los eventuales obstáculos del MERCOSUR. Muy probablemente ha ocurrido con frecuencia lo inverso: han sido las marchas y contramarchas de las decisiones domésticas las que han aportado su cuota al inmovilismo del bloque.

La cuestión clave es si existen condiciones objetivas que permitan aspirar a la transformación del bloque. Dos requisitos parecen necesarios. En primer lugar, la convergencia de intereses capaces de ofrecer liderazgo al proceso. Esto supone, de una forma u otra, el entendimiento estratégico entre Argentina y Brasil. En segundo lugar, deben existir condiciones económicas que faciliten el proceso de apertura comercial. Ambas condiciones se hicieron presentes durante los primeros años de impulso del MERCOSUR lo cual, como es obvio, no significa que habrán de reiterarse en el futuro.

## **Bibliografía**

BID-INTAL. 2010. Informe MERCOSUR N 15.

BID-INTAL, 2004. [El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional](#). Paolo Giordano; Mauricio Mesquita Moreira; Fernando Quevedo.

Campos R. y Gayá R. 2016. *MERCOSUR: Su estado de implementación y su relación con otras iniciativas de integración regionales y multilaterales*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Comercio.

Makuc, A. et al. (2015). [La Negociación MERCOSUR–Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?](#) BID-INTAL.

Lucángeli J. 2016. [25 años de MERCOSUR. De la utopía a la desilusión](#). Alquimias Económicas.

Pérez Llana, Carlos (2006). [El futuro del pasado](#). La Nación. 01/agosto.

Red MERCOSUR. 2008. [Asimetrías en el MERCOSUR: ¿impedimento para el crecimiento?](#) Masi, Fernando, Compilador; Terra, María Inés, Compilador; Bouzas, Roberto; Cresta Arias, Juan; Lo Turco, Alessia

## SECCIÓN IV. China-Argentina

### 1. Introducción

**En los últimos años China ha expandido sus intereses económicos y comerciales en América Latina, con especial acento en América del Sur.** El intercambio comercial bilateral (exportaciones+importaciones) entre China y América del Sur (sin Venezuela, por falta de datos) pasó de US\$24.000 millones en 2004 a US\$ 155.000 millones en 2015. Tanto en exportaciones como en importaciones, el intercambio con el gigante asiático fue el más dinámico de la región en la última década. China incrementó su participación en los flujos comerciales de América del Sur y alcanzó 16% de las exportaciones y 20% de las importaciones en 2015.

Las economías de América del Sur se han beneficiado del vínculo con China, a través del impulso a su crecimiento económico, la mejora de los términos de intercambio y el incremento de las reservas internacionales. La contrapartida ha sido la falta de diversificación exportadora de los países del Cono Sur.

China ha reconocido un fuerte interés en fortalecer los vínculos con América Latina, evidenciado en el Libro Blanco sobre las relaciones con la región en 2008; el Plan de Cooperación 2015-2019 conocido como “1+3+6”; y las visitas del Primer Ministro Chino a varios países de la región (Rosales y Kuwayama, 2012). Por su parte, los países de la región parecen no haber tomado real dimensión del significado de China y no han impulsado una estrategia coordinada de acercamiento, sino que han tenido iniciativas esporádicas y de forma individual. Se destacan en este contexto los acuerdos de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica por un lado, y los acuerdos de asociación de Argentina y Brasil por otro.

**Argentina no ha escapado a este fenómeno de alcance regional. En términos generales, la relación con China se caracteriza por dos atributos.** Por una parte, el creciente intercambio comercial cambió bruscamente de signo en un período relativamente corto: hoy arroja un déficit superior a US\$ 6 mil millones que contrasta con un superávit de US\$ mil millones una década atrás. Es decir, una reversión superior a los US\$ 7 mil millones (Gráfico IV.1).

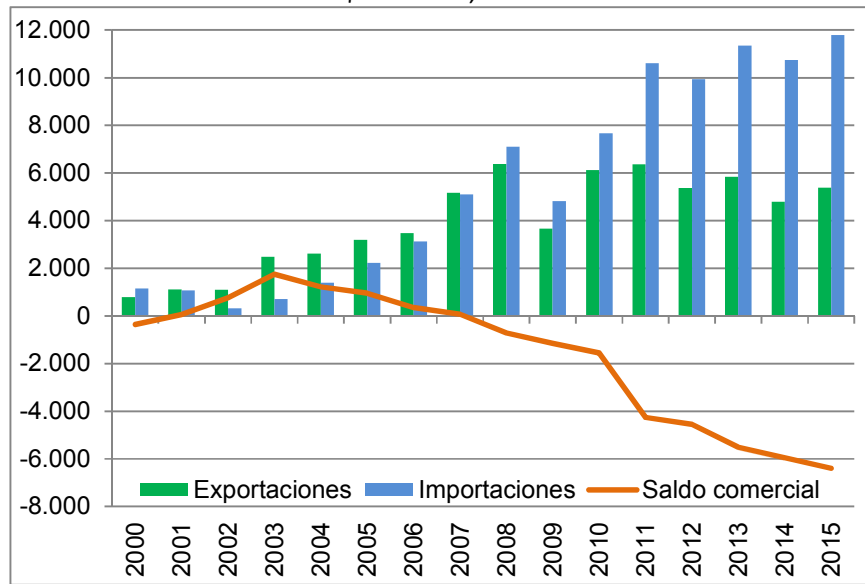
Por otra parte, el desempeño comercial se ha inscripto en un marco más amplio, de asociación estratégica, donde Argentina y China han acordado un conjunto amplio de temas que van desde las finanzas hasta la energía nuclear, las obras públicas y concesiones migratorias, para citar solo algunos.<sup>29</sup> Esta sección analiza separadamente los aspectos comerciales de la relación con China y también discute los elementos del marco estratégico. Al recorrer uno y otro tema se formulan propuestas de política con respecto a los mismos.

---

<sup>29</sup> Carciofi, Ricardo “[Argentina-China. Una asociación estratégica integral](#)” *Alquimias Económicas*, 2015.

**Gráfico IV.1. Flujos comerciales Argentina – China**

En US\$ millones, 2000-2015



Fuente: INDEC y DataINTAL

## 2. La relación comercial

Si la atención se focaliza en el plano estrictamente comercial, aparece un dato digno de interés: las diferencias en la composición y diversificación de la canasta de intercambio. Por un lado, la canasta de intercambio se ha venido configurando de acuerdo a las ventajas comparativas de los dos países: Argentina exporta principalmente productos primarios y manufacturas de origen agropecuario e importa de China productos industriales de mediano y alto contenido tecnológico (Cuadro IV.1). Considerando el intercambio comercial a nivel de ítem arancelario, las exportaciones incluyen 549 bienes, mientras que las importaciones se encuentran mucho más diversificadas: comprenden 5.034 productos.

**Cuadro IV.1. Composición del comercio Argentina-China**

5 principales ítems arancelarios. En US\$ millones, 2015

Exportaciones			Importaciones		
	US\$ mill.	Part.		US\$ mill.	Part.
Total	5.388		Total	11.783	
1 Porotos de soja	3.541	66%	1 Circuitos impresos para aparatos eléctricos de telefonía	796	7%
2 Aceite de soja	370	7%	2 Partes para aparatos eléctricos de telefonía	592	5%
3 Carne bovina	176	3%	3 Partes para aparatos receptores de radiotelefonía	409	3%
4 Petróleo crudo	171	3%	4 Automotores para vías férreas	219	2%
5 Camarones, langostinos y otros	123	2%	5 Glifosato	219	2%

Fuente: INDEC

Tanto el acelerado crecimiento del déficit comercial como del patrón de intercambio fueron gestados en un período que, según se vio en la Sección II, Argentina aplicó severas medidas de restricción. En este contexto y con una mirada hacia adelante surge la pregunta de cuál será el impacto doméstico de una mayor libertad en el flujo comercial con China.

**Los aspectos ofensivos.** Una primera respuesta a la pregunta anterior es que Argentina debería seguir una estrategia ofensiva en materia comercial, procurando ampliar el acceso a mercado de productos agropecuarios y con mayor grado de elaboración, donde el país tiene ventajas competitivas. Sin embargo, es en el sector agroindustrial donde China mantiene niveles arancelarios altos, crestas arancelarias (en azúcar y productos de confitería, bebidas y tabaco y cereales y derivados), restricciones cuantitativas (trigo, arroz, azúcar, tabaco, maíz, lana, algodón) y otro tipo de trabas.<sup>30</sup> Las políticas de impuestos y subsidios para algunos productos agropecuarios son algunas de las barreras aplicadas: existe un impuesto al valor agregado (IVA) diferencial entre productos nacionales e importados y se otorga a los agricultores una exención del 13% del IVA sobre sus ventas, que se traduce en una protección adicional a los aranceles (Mesquita Moreira y Soares, 2016). Existen además programas para los agricultores, que van desde pagos por uso de insumos hasta otros por superficie cultivada, número de animales o ingresos, que tienen un valor equivalente a 4% de la producción agropecuaria de 2014, según estimaciones de la OCDE. Existen asimismo barreras no arancelarias, tanto obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias como no técnicas (comercio de Estado, contingentes arancelarios y controles de precios) (Mesquita Moreira y Soares, 2016).

**La ampliación de las exportaciones es, sin dudas, un elemento de ayuda, pero que no brinda toda la solución.** En todo caso, se trata que la creación de empleo y valor agregado de las exportaciones argentinas resulte suficiente para compensar la menor ocupación por efecto de las nuevas importaciones. La compensación que resulta relevante en términos económicos excede el marco bilateral, propio de una interpretación mercantilista, y se trata de la cuenta agregada del intercambio comercial. Este es un proceso de reasignación de recursos y puede exhibir períodos de transición con fuertes desequilibrios. Como se ha señalado al comienzo de este trabajo, las políticas públicas y el crédito de largo plazo para la restructuración de actividades pueden contribuir a amortiguar el impacto y acelerar el proceso.

**Es interesante observar cómo se enfrentó el problema en los años en que se gestó el desequilibrio comercial.** La canasta de compras argentinas en China está compuesta por productos transables y en los cuales existe producción doméstica. Los sectores público y privado de Argentina han mostrado una preocupación sistemática por el creciente acceso al mercado doméstico de la producción de origen chino. Así, entre 2001 y 2015 Argentina inició 73 medidas *antidumping* al socio asiático, superando a otros países de la región como Brasil y México.<sup>31</sup> En 2015, las medidas *antidumping* interpuestas a China afectaban a 151 posiciones arancelarias, principalmente en los sectores empleo intensivos como calzado, textil e indumentaria (Cuadro IV.2). Si bien el dato está referido a una fecha determinada, es ilustrativo de cómo se procuró limitar importaciones que ponían en riesgo el empleo doméstico mediante medidas defensivas que cubren un amplio espectro de posiciones. La variedad de la canasta

---

<sup>30</sup> Ver Campos, Rosario y Gayá, Romina (2016). “China en la OMC. Política comercial y status de economía de mercado”. En BID-INTAL, [Revista Integración y Comercio #40](#). Junio.

<sup>31</sup> WTO. Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP).

señala que no se trata de una actividad en particular que acusa el impacto del *dumping*, sino que muchos sectores enfrentan serias dificultades para competir frente a los menores costos de los productos chinos.

**Cuadro IV.2. Medidas *antidumping* aplicadas por Argentina a China por sector**

*Cantidad de posiciones arancelarias<sup>1/</sup> afectadas al 31 de diciembre de 2015*

Sector	Posiciones arancelarias
Calzado	29
Textil e indumentaria	21
Piedras y sus manufacturas	15
Autopartes	14
Manufacturas varias	14
Metales y sus manufacturas	12
Bienes de capital	10
Instrumentos y aparatos fotográficos, ópticos, de medicina y musicales	8
Papel y Editoriales	4
Plásticos y Caucho	4
Químico	2
Informática y telecomunicaciones	1
Otros	17
Total	151

Nota: 1/ Dado que en una medida *antidumping* puede incluirse más de una posición arancelaria, puede ocurrir que la cantidad de posiciones supere en cantidad a las medidas *antidumping*.

Fuente: BID-INTAL (2015). *Informe MERCOSUR N° 20*. Cuadro 18.

Frente al nuevo escenario, ¿cuáles son los mecanismos posibles para mitigar la falta de competitividad de la producción argentina frente a la competencia de China? Desde el ángulo defensivo y a partir del comienzo de 2016 se dismanteló el mecanismo de DJAI, y creó el Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI). Ello no significa una desregulación integral del comercio exterior, sino que siguen en vigencia las licencias automáticas y no automáticas, estas últimas concentradas en sectores sensibles.<sup>32</sup> La pregunta que cabe es si las mismas resultarán eficaces frente a la magnitud del problema.

**China, economía de mercado.** El ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 estuvo sujeto a una serie de condiciones que interpusieron los países miembro. Los requisitos apuntaban a dismantelar gradualmente una serie de subsidios, apoyos e intervenciones del sector público chino a favor de sus empresas, de manera que éstas compitieran bajo los principios y reglas multilaterales. Con tal propósito se concedió a China un período de adecuación. El 11 de diciembre de 2016, al cumplirse 15 años de su adhesión a la OMC, China adquiriría el estatus de *economía de mercado*. Existen diferencias de interpretación acerca de la automaticidad para la adquisición del nuevo estatus. Mientras que China sostiene que

<sup>32</sup> Resoluciones 2/2016 (7/ene/16) y 32/2016 (11/mar/16). Secretaría de Comercio.

el Acuerdo de Acceso prevé que la condición se cumplirá automáticamente una vez alcanzada la fecha, otros miembros de la OMC –tal el caso de la Unión Europea– argumentan sobre la necesidad de efectuar una revisión de las condiciones que debían cumplirse como requisito para alcanzar la categoría de economía de mercado (Barone 2015).<sup>33</sup> Recientemente la OMC publicó el Examen de Políticas Comerciales<sup>34</sup>, en el que se destaca la regulación del comercio en el país a través de reintegros, derechos de exportación, y subsidios directos e indirectos, como también la planificación central de la economía, el control sobre el tipo de cambio, la tasa de interés y el sector bancario.

Según los acuerdos de la OMC: “En la situación particular de las economías en las que el gobierno tenga un monopolio completo o casi completo de su comercio y en las que todos los precios internos los fije el Estado, en el GATT de 1994 y en el Acuerdo se reconoce que puede no resultar apropiada una comparación estricta con los precios del mercado interno y se permiten, por tanto, a los países importadores considerables facultades discrecionales en el cálculo del *dumping*.”<sup>35</sup> Si bien el tema no está resuelto, cuando China adquiera esta calificación, los mecanismos de defensa comercial que Argentina y otros países han venido aplicando dejarán de estar vigentes. En el caso de las medidas antidumping se comenzará a aplicar el procedimiento estándar acordado en la OMC: los reclamos deberán demostrar el daño con base a los precios vigentes en China y no con comparaciones de precios de terceros mercados como se venía haciendo hasta ahora. La modificación del procedimiento implicará mayores plazos y exigencias para comprobar la distorsión de precios denunciada, y de esta forma tendrán menor efectividad que en el pasado (Carciofi 2016).

**Apoyo para la transformación y modernización de los sectores sensibles.** Es prioritaria la puesta en marcha de programas de modernización para los sectores de producción transable que estarán crecientemente expuestos a la competencia exterior. Esta es una solución que lleva tiempo y recursos pero requiere apurar el paso. En los últimos años Argentina desperdició una oportunidad de modernización en una época de bonanza. Ahora, sin duda será más difícil. Sin embargo, la reinserción de Argentina en la economía global requiere dismantelar mecanismos ineficientes de protección y contribuir al surgimiento de actividades competitivas. En un análisis de los sectores usualmente considerados sensibles como textiles, indumentaria, calzado y juguetes, se observa que China tiene un rol más relevante en los dos primeros. Si bien las importaciones argentinas cayeron 7,7% en los primeros 7 meses de 2016, en los cuatro sectores considerados sensibles se incrementaron, y China explica gran parte del incremento en textiles e indumentaria (Cuadro IV.3).

---

<sup>33</sup> Cabe señalar que en 2004 Argentina concedió a China la categoría de economía de mercado. Esta decisión del Poder Ejecutivo no fue ratificada por el Congreso y, al no entrar en vigencia, careció de valor normativo. Similar situación ocurrió en Brasil donde la negociación con China de esa época tampoco recibió ratificación parlamentaria.

<sup>34</sup> World Trade Organization (2016). [Trade Policy Review: China](#). 20-22 July.

<sup>35</sup> Véase Información técnica sobre las medidas *antidumping*.  
[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/adp\\_s/adp\\_info\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/adp_info_s.htm)

### Cuadro IV.3. Sectores sensibles. Importaciones totales y originadas en China

Primeros siete meses de 2015 y 2016. En US\$ millones y %

Importaciones US\$ Millones	Total			China		
	2015	2016	Variación	2015	2016	Variación
Totales	34.617	31.945	-8%	6.217	6.099	-2%
Textiles	866	871	1%	338	367	9%
Indumentaria	166	213	28%	86	119	38%
Calzado	254	314	24%	89	98	9%
Juguetes	161	206	28%	113	124	9%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

En síntesis, dada la magnitud del desequilibrio y la amenaza que representa el flujo de importaciones provenientes de China para ciertos sectores de producción doméstica, es obvio que Argentina deberá resguardar todos aquellos mecanismos conducentes a un “comercio justo”. Entre ellos, una decisión importante concierne a la posición argentina y al voto en torno de la cuestión del estatus de “economía de mercado”. Como es sabido, esta es una materia de negociación multilateral en el marco OMC, donde son varios los países que han venido adelantando una posición negativa a la aspiración de China. Sin embargo, aun cuando se mantenga el *statu quo*, el remedio resultará insuficiente. Argentina deberá seguir apelando a mecanismos de regulación del intercambio y eso exige, de un modo u otro, un entendimiento específico con el país asiático. Siendo así, la posición negociadora de Argentina resulta particularmente difícil no sólo por la materia comercial, sino porque también es necesario encausar diversos temas del acuerdo de asociación estratégica, tal como se explica a continuación.

### 3. Asociación Estratégica

**En julio de 2014 Argentina y China acordaron elevar el grado de compromiso y profundidad de su relación bilateral.** Ésta ha pasado a ser, en términos de la jerga de las relaciones internacionales, una “asociación estratégica integral”. Es imposible conocer el contenido y significado estricto de esta asociación porque el contenido de dicho acuerdo y el conjunto de documentación complementaria no se hicieron públicos en el momento de su firma. Sí se puede inferir que éste va bastante más lejos que una reseña genérica de propósitos y aspiraciones comunes. Un primer indicador de la sustancia de estos contenidos es el comunicado acerca de la marcha del proceso de asociación estratégica, y de las observaciones que ambos gobiernos formularon respecto del avance del Plan de Acción que han trazado en común, pero cuyos detalles se desconocen.<sup>36</sup> Hay una aproximación indirecta al mismo a través del comunicado que resume las actividades desarrolladas por la Comisión Bilateral.<sup>37</sup>

**Un primer dato que llama la atención es que la diversidad y profundidad de los temas ha requerido organizar el trabajo en 9 subcomisiones** –asuntos políticos; cooperación en defensa; cooperación científico tecnológica; cooperación agrícola;

<sup>36</sup> Declaración Conjunta sobre el Fortalecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre la República Argentina y la República Popular China, Beijing, 4 de Febrero de 2015.

<sup>37</sup> Acta de la Primera Reunión de la Comisión Binacional Permanente entre el Gobierno de la República Popular de China y el Gobierno de la República Argentina, Beijing, 4 de Febrero de 2015, <http://prensa.argentina.ar/2015/02/04/56112-argentina-y-china-firmaron-numerosos-convenios.php>



asuntos culturales; salud y ciencias médicas; silvicultura recursos naturales y ambiente; energía nuclear; cooperación espacial.

**Un segundo elemento que aconseja mantener un encuadre amplio sobre el significado de esta profundización de la asociación estratégica es el número y variedad temática de los acuerdos firmados.** En el encuentro de los Presidentes de 2014 se suscribieron 17 acuerdos (de los cuales solamente tres han sido publicados)<sup>38</sup>. En la visita a China en febrero de 2015, las partes firmaron otros 13 convenios. En esta treintena de documentos se adoptaron compromisos que van desde el financiamiento de plantas nucleares<sup>39</sup>, equipamiento para la minería, facilidades para el financiamiento de proyectos públicos a través del EXIMBANK, hasta los mecanismos para el otorgamiento de visas y cooperación en materia cultural.

Se señalan algunos aspectos que requieren una mirada más profunda que la simple lectura del convenio. Por ejemplo, el acuerdo entre el Ministerio de Economía y el EXIMBANK suponía el compromiso de remitir anualmente una lista de proyectos prioritarios para su financiamiento. Argentina priorizó un primer conjunto de obras. Surge entonces la pregunta de la compatibilidad entre tales proyectos y los incluidos en el Plan Anual de Inversiones Públicas que acompañó al presupuesto del 2015. Tampoco queda claro el convenio en materia de minería que está destinado principalmente a la provisión de equipos, toda vez que las actividades de explotación se encuentran a cargo de empresas privadas y cuya gran mayoría no son, hasta el presente, de capital chino. O, por ejemplo, que el Convenio Marco alude a un Plan de Infraestructura que no es público y que se habría firmado en 2014. En la misma línea, el Convenio Marco no define un porcentaje mínimo de financiamiento concesional para habilitar la adjudicación directa de las obras. Cabe aclarar que en materia de acceso al financiamiento, Argentina no ha sido un caso singular. China ha aprovechado sus bancos y agencias de crédito para penetrar en países con dificultades de acceso a los mercados financieros –en América Latina y el Caribe, tal es el caso de Venezuela y Ecuador, además de Argentina (InterAmerican Dialogue, 2016). Entre 2005 y 2015, el Banco de Desarrollo de China y el EXIMBANK otorgaron financiamiento a la región por US\$ 125.000 millones, para proyectos en sectores extractivos y de infraestructura. Venezuela recibió financiamiento del país asiático por US\$ 65.000 millones destacándose el Fondo Chino-Venezolano y otros créditos para la producción de petróleo. Ecuador, por su parte, recibió US\$ 15.200 millones especialmente para proyectos de energía.

Los puntos citados anteriormente se encaminan todos en la misma dirección: aún con la información fragmentaria disponible queda claro que el acuerdo es de considerable calibre, contiene compromisos en múltiples materias y que estos acuerdos habrán de regular la relación bilateral por varios años. Es claramente una decisión de Estado –

---

<sup>38</sup> Los tres acuerdos suscriptos en 2014 publicados oficialmente se refieren a la cuestión nuclear, al Swap de Monedas (solamente está disponible el comunicado del BCRA) y el referido convenio marco. Véase: <http://prensa.argentina.ar/2014/07/18/51417-argentina-y-la-republica-popular-china-firmaron-un-acuerdo-que-establece-su-asociacion-estrategica-integral.php>

<sup>39</sup> Se refiere a la Cuarta Central con tecnología CANDU y a la Quinta Central con uranio enriquecido y agua liviana.



más allá del hecho llamativo que los acuerdos hayan sido impulsados en el último año de gestión del gobierno anterior, que no hubo consultas previas con el Congreso durante la fase de negociación, y que éste haya intervenido en solo dos de los treinta textos que se han firmado.

**Otro aspecto a destacar es la existencia de una asimetría entre objetivos y compromisos.** Según queda claro en el Convenio Marco, las partes tienen el propósito de fortalecer la relación económica bilateral “con vistas a equilibrar la balanza comercial de dicha relación”, lo cual alude a un objetivo primordial de Argentina en vista del pronunciado y creciente desequilibrio del intercambio. Sin embargo, este propósito no se ve plasmado en instrumentos específicos. Los contenidos operacionales de los textos firmados se refieren a obras, proyectos o iniciativas de cooperación que tienen una relación muy indirecta con la política comercial. Según la información hoy disponible, no parece que China haya asumido compromiso alguno en materia de acceso a mercado de productos argentinos. Tampoco se lee que Argentina haya previsto metas e instrumentos particulares respecto a cómo revertir el déficit de comercio.

**En términos de una lectura comparativa con otros acuerdos de cooperación bilateral firmados por Argentina cabe señalar algunos elementos comunes pero también diferencias importantes.** Es cierto que la fórmula de la adjudicación directa ha sido empleada en el pasado en acuerdos de cooperación bilateral. Sin embargo, una diferencia importante es que todas las cláusulas y documentos complementarios fueron motivo de tratamiento parlamentario. Aquí la situación es otra. El Acuerdo Marco dispone en el artículo 2º que “el cumplimiento de las actividades establecidas en el presente convenio podrá realizarse por medio de acuerdos entre las entidades gubernamentales, contratos, programas o proyectos de organizaciones públicas de ambos países.” Nuevamente, los aspectos de contenido efectivo son delegados al Ejecutivo y son una materia ajena a la intervención del Congreso.

Otro rasgo distintivo es el predominio y presencia del financiamiento concesional como puerta de entrada para la obtención de las obras de infraestructura, el suministro de insumos de China (libre de derechos e impuestos) y, eventualmente, para la presencia de mano de obra de aquel país. La presencia de este tipo de disposiciones acerca del financiamiento y provisión de insumos, y el vacío de entendimientos específicos en el frente comercial que se señaló arriba, no depara un pronóstico favorable para la reversión del balance de bienes.

Pasemos entonces a señalar algunas preguntas que levanta esta decisión estratégica adoptada por Argentina.

**En primer lugar, llama la atención que la decisión haya sido emprendida a título bilateral y por fuera del bloque del MERCOSUR,** siendo que la aproximación a China es también una cuestión de orden estratégico para el conjunto. De hecho, las conversaciones iniciadas en 1997 en el marco del “Diálogo MERCOSUR-China” se interrumpieron hacia 2004, luego de la quinta reunión. Recién en 2012 China planteó

el interés en un acuerdo de libre comercio con los países del MERCOSUR, pero tampoco prosperó.

¿En qué medida Argentina ha dialogado esta asociación estratégica integral con el resto de los socios o ha sido una decisión aislada? Si fuera esto último, se pueden anticipar tensiones adicionales que se suman a las ya existentes. Repárese, por ejemplo, en las ventajas que tiene el EXIMBANK de China en los presentes acuerdos, con la ausencia de un trato similar para el BNDES.

En segundo lugar, cabe interrogarse sobre las peculiaridades del acuerdo estratégico integral que ha firmado Argentina y cuáles serían las diferencias con otros convenios similares suscriptos por China en América Latina y el Caribe.

**Por una parte, resulta pertinente la pregunta acerca de la oportunidad de dicha negociación.** Frente a las urgencias financieras que Argentina atravesaba en 2014-15 y las desventajas inherentes a la misma en la posición negociadora, cabe abrir un interrogante sobre la conveniencia de arribar a un acuerdo de espectro tan amplio como el que aquí se ha reseñado. En otros términos, si Argentina no hubiera tenido la necesidad de disponer el *swap* de monedas casi de manera inmediata para cerrar la brecha de financiamiento externo, ¿cómo habrían resultado los arreglos en las otras materias involucradas en la negociación?

**Por otra parte, en una primera aproximación, es posible afirmar que Brasil no asumió los mismos compromisos que Argentina** por lo menos en dos aspectos: el modo de adjudicación de las obras de infraestructura y el otorgamiento de visas a ciudadanos chinos.<sup>40</sup> Por un lado, el Acuerdo Bilateral Argentina-China prevé que la adjudicación de las obras públicas del acuerdo se realice en forma directa si existe financiación concesional para las mismas. Además, otorga prioridad a proveedores chinos en caso de realizarse licitaciones públicas. Este compromiso no está claramente definido en los acuerdos firmados por Brasil. Por otro lado, Argentina aceptó otorgar visas a empresarios, trabajadores y personas en general sin límite de tiempo, en tanto que Brasil acota el otorgamiento de visas a personas de negocios y por un tiempo prefijado. Es importante señalar que el pedido de visas empresariales y de trabajo es un tema sensible en la relación con China.

**En tercer lugar, aparece claro que el nuevo carácter de la relación con China supone ajustes en otros temas de la política exterior de Argentina,** tal el caso de adopción de posiciones convergentes para la reforma de los organismos financieros multilaterales. No está claro, sin embargo, cuáles son los límites y qué posiciones en materia de política internacional habrá de modificar Argentina para ponerse a tono con los tiempos.

#### **4. Hacia una relación bilateral más equilibrada**

Las cuestiones citadas ilustran de manera acabada que en 2014-2015 y bajo la presión de urgencias financieras de corto plazo, Argentina imprimió una decisión mayúscula en su estrategia de inserción internacional. Por otro lado, más allá de la formulación

---

<sup>40</sup> BID-INTAL (2015). Informe MERCOSUR N 20.

específica de los acuerdos, la relación con China está instalada en el centro de la escena y está llamada a perdurar. Por tanto, es necesario un análisis y revisión de los compromisos firmados y, en función de ello, el replanteo en los casos que corresponda y con una perspectiva de mediano y largo plazo. Esta es una tarea que le compete a la actual administración. Frente a los hechos, se impone una mayor transparencia de la información y un debate amplio e integral, donde al gobierno debe liderar el proceso.<sup>41</sup> Esto supone dar intervención al Congreso, y también a otros actores de la sociedad civil y la academia que tienen capacidad para contribuir al mismo. En particular, el papel parlamentario debe extenderse más allá de los breves y genéricos contenidos del Convenio marco y exige pasar a una atenta mirada de la ejecución de las decisiones que comporta este nuevo acuerdo. Se necesita explicar también muchas de las políticas y estrategias sectoriales –incluyendo también la letra chica– de las tres decenas de documentos que ha firmado el gobierno en el último bienio, y sobre el cual se habrá de anclar la relación con China en los años venideros.<sup>42</sup> Es más, como se ha indicado, Argentina debe establecer un diálogo específico en materia comercial para reducir el déficit y diversificar la canasta de exportación con productos de mayor valor agregado.<sup>43</sup>

## **Bibliografía**

Barone, B. (2015). El debate sobre la condición de economía de mercado cobra intensidad, Dirección General de Políticas Exteriores, Unión Europea, Diciembre.

Carciofi, R. (2016). A relação comercial da Argentina com a China: o parceiro muda de *status*, en *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. Año XXX, 127, Mayo-Junio.

InterAmerican Dialogue (2016). Myers M., Gallagher K., Yuan F. [Chinese finance to LAC in 2015: Doubling down](#) . February.

Mesquita Moreira y Soares (2016). “América Latina y China después del auge” en En BID-INTAL, [Revista Integración y Comercio #40](#). Junio.

Rosales O. y Kuwayama M. (2012). “China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica”. CEPAL.

---

<sup>41</sup> A manera de ejemplo ilustrativo es interesante observar que en el caso de Nueva Zelanda, la relación con China ha sido motivo de una “Estrategia Nacional” –documento del Ejecutivo que fue debatido y posteriormente tuvo sanción parlamentaria.

<sup>42</sup> Según noticias de prensa, el gobierno se encuentra renegociando el financiamiento y detalles técnicos de las represas hidroeléctricas que se construirán en Santa Cruz.

<sup>43</sup> En la visita de la delegación presidencial Argentina a China en el marco de las reuniones del G20, los primeros mandatarios de ambos países mantuvieron una reunión bilateral. Si bien la parte Argentina resaltó que China es el principal inversor, banquero y destino de sus productos agroindustriales, también señaló la preocupación por el creciente déficit comercial y la necesidad de agregar valor en las exportaciones con destino al socio asiático.

## SECCIÓN V. Conclusiones

El propósito de este trabajo ha sido recorrer los principales temas que conciernen a la inserción económica internacional de Argentina. La premisa que subyace al planteo es que las posibilidades de alcanzar un desarrollo dinámico, con capacidad de generación de empleo y socialmente inclusivo, requiere una transformación de la articulación económica de la Argentina con el escenario regional y global. Esta transformación supone cambios que implican poner en marcha políticas y reformas de amplio espectro, y cuyos réditos no son inmediatos. En las páginas precedentes el análisis ha puesto énfasis en una de estas dimensiones: la agenda comercial y de cómo ésta puede contribuir a la movilización de recursos e inversiones para el crecimiento y el empleo.

**Tal como se ha visto en la Sección I, el paso previo para una vinculación exitosa de la Argentina con la economía global es una adecuada lectura del escenario internacional.** Según se ha explicado aquí, los flujos de intercambio e inversiones globales han asistido a una transformación importante en la última década y media que, a su vez, se inscribe en un proceso de más largo aliento que lleva casi un cuarto de siglo. El dato que expresa con mayor claridad el fenómeno es el aumento del coeficiente de apertura global. Pese a la Gran Recesión de 2008-2009, a la vacilante recuperación posterior, y al “estancamiento secular” señalado por algunos autores y cuya manifestación es un crecimiento lento, la economía mundial es hoy más abierta que en el pasado. Las características dominantes de los años previos han sido, por un lado, la reorganización mundial de la producción y la formación de CGV y, por otro lado, la aparición de nuevas regiones y países, particularmente en Asia, que se sumaron de manera muy activa a estas tendencias. El dinamismo del comercio internacional ha dejado de ser un proceso con epicentro en el mundo desarrollado. Si bien este entramado de relaciones comerciales continúa sin mayores reversiones, lo cierto es que el ritmo del comercio global ha disminuido en el bienio 2014-2015, y carece del ímpetu de los años previos.

**América Latina ha estado mayormente al margen de este proceso.** Esta peculiaridad de la región obedece tanto a factores estructurales –la importancia de las materias primas y los recursos naturales que la ubica en los eslabones iniciales de las CGV y la menor abundancia relativa de mano de obra-, así como la desconcentración de la producción y dirección de los flujos de inversiones que impulsaron los procesos de *offshoring* y *outsourcing*. La excepción a la regla ha sido el caso de México, donde varias de sus actividades productivas forman parte de cadenas internacionales de suministro que aprovechan la vecindad geográfica con EEUU.

**Estos cambios de localización y dinámica del comercio requirieron asimismo de una modificación de sus reglas.** En los últimos años se ha asistido a un crecimiento exponencial del regionalismo y los acuerdos preferenciales incluyendo disciplinas y materias que van más allá de los acuerdos alcanzados en la negociación multilateral. Es más, desde 2001, en el marco de la Ronda de Doha, se viene asistiendo a repetidos intentos por revitalizar el multilateralismo sin mayores perspectivas de éxito. Esta importante adecuación de los entendimientos comerciales ha tenido una consecuencia

particularmente relevante para Argentina y para los países del MERCOSUR: el comercio agrícola, materia pendiente desde la Ronda de Uruguay desde mediados de los 90s, ha quedado fuera de la escena. Mientras los acuerdos de la OMC imponen estándares y disciplinas aplicables al intercambio de manufactura y servicios, el acceso a mercado de los productos agropecuarios enfrenta condiciones particularmente más severas. Es aquí donde se detecta una diferencia de la estrategia comercial en el concierto regional. La mayor parte de los países de América Latina ha procurado resolver este obstáculo con diferentes socios comerciales y múltiples acuerdos. El MERCOSUR, y por tanto Argentina, se han mantenido al margen de esta estrategia.

**¿Qué se observa al comparar el caso argentino con el panorama descrito?** En primer lugar, mientras la tendencia prevaleciente a nivel global ha sido sumarse de manera dinámica al comercio, Argentina se movió en la dirección contraria, particularmente entre 2011 y 2015. Frente a las dificultades de la gestión macroeconómica, se aplicaron medidas comerciales de restricción a las exportaciones e importaciones, con un impacto negativo sobre los sectores transables y la competitividad de la economía en general. En segundo lugar, y en estrecha conexión con lo anterior, se destaca el estancamiento de las exportaciones –entre 2004 y 2015 el volumen físico exportado aumentó a una tasa de solo 0,5 % anual. Tercero, se detecta también una creciente concentración de la canasta exportadora: en 2015, 75% de las exportaciones se concentraban alrededor de tres actividades –productos primarios, manufacturas de origen agropecuario y, con una participación menor, la industria automotriz. Cuarto, la concentración también ha aumentado en los socios comerciales: el MERCOSUR, donde Brasil tiene una mayor presencia relativa, y China suman 40% del intercambio. El terreno ganado por China ha sido a expensas de Europa y del resto de los mercados latinoamericanos. Quinto, Argentina, viene exhibiendo dificultades crecientes para administrar el flujo de importaciones. Las políticas aplicadas en el pasado, la ausencia de inversiones y el nivel del tipo de cambio imponen condiciones a la política comercial. Esto, no obstante la presencia de aranceles promedio MERCOSUR que resultan más elevados que en el resto de la mayor parte de los países de la región. Debe repararse que en los sectores no agrícolas, que constituyen 97% de las importaciones, se concentra casi 70 % del empleo industrial formal.

**En las Secciones III y IV se ha puesto el acento en dos temas prioritarios de la política comercial: el MERCOSUR y China respectivamente.** Con relación al primero, y frente a la pregunta que aparece recurrentemente en diversos círculos de opinión y también en la academia, respecto de cuál debería ser la estrategia de Argentina respecto del bloque del Sur, la respuesta ensayada aquí hace opción por la necesaria transformación del mismo. Esto no significa desconocer los severos problemas que aquejan al MERCOSUR en su funcionamiento comercial, tanto interno como externo, a los que se ha sumado recientemente la cuestión de la gobernabilidad a propósito de la situación de Venezuela. Sin embargo, en las circunstancias actuales, la hipótesis de abandono de la unión aduanera y su transformación en una zona de libre comercio parecen extemporáneas. Asumiendo entonces que es conveniente trabajar en la superación de los obstáculos, se han planteado dos cuestiones centrales. En lo que concierne al comercio intrazona, las urgencias se concentran en mejorar la libre circulación de bienes poniendo en práctica un amplio abanico de medidas, desde

procedimientos aduaneros y de facilitación comercial hasta la eliminación del doble cobro de arancel. Si no hay progresos en la agenda comercial interna del MERCOSUR será difícil superar la parálisis del bloque. Sobre la negociación externa se señalan tres frentes: primero, continuar con la negociación con la UE aunque las posibilidades de alcanzar logros a corto plazo parecen ser escasas; segundo, perfeccionar los acuerdos ALADI para hacer efectivas las ventajas de acceso al mercado regional, evitando así la erosión de preferencias por las importaciones extra-regionales que ingresan bajo los nuevos acuerdos; tercero, estrechar filas frente a China y explorar, si cabe, algún grado de entendimiento conjunto.

**Con relación a China, el desafío es hacer progresos en las dos dimensiones bajo los que está planteada la actual relación: el frente comercial y el plano estratégico,** con el objetivo de apuntar a un mayor equilibrio asumiendo, además, que la presencia de China –tanto en Argentina como en la región- es un fenómeno de largo plazo. Respecto del tema estratégico, se ha señalado aquí que en 2014 Argentina hizo concesiones que van más allá de las otorgadas por Brasil, no obstante que el formato de la negociación ha sido similar. Se trata entonces de recuperar terreno revisando prioridades y ubicando los espacios que permiten los acuerdos firmados. En particular, el texto sugiere que la relación con China exige un debate transparente y amplio, involucrando a la sociedad civil, la academia y, muy especialmente, al Congreso. Tal como se señala en el documento, las negociaciones de 2014-2015 fueron realizadas bajo el dictado de la urgencia y sin una explicación integral de los compromisos que se asumían. La relación con China es un asunto de importancia estratégica y urge poner en claro los parámetros básicos que habrán de regir de aquí en más. El gobierno actual tiene la oportunidad de reencausar el proceso al tiempo que posee una responsabilidad primaria en liderar y brindar insumos para dicho debate. En materia comercial, urge trabajar en medidas tendientes a disminuir el desequilibrio existente y, particularmente, el diseño de mecanismos de protección frente al avance de las exportaciones de ese país. La transformación de China en economía de mercado es un tema de intenso debate y aún posee un final abierto. Seguramente Argentina podrá sumarse a los planteos de otros países que han señalado fuertes críticas a hacer concesiones en ese sentido. Al mismo tiempo, muy probablemente estas decisiones resulten insuficientes y será necesario algún entendimiento particular con China para regular los flujos comerciales con el país asiático.

**En síntesis y en términos de orientaciones de política, las líneas principales del proceso de reinserción internacional que se sostienen en este trabajo son las siguientes.** En primer lugar, como se señaló al comienzo, es imprescindible partir de una adecuada lectura e interpretación del escenario internacional, tomando nota además que la coyuntura reciente se presenta más difícil que la que prevaleció hasta 2014, cuando comenzó a caer el comercio global. En segundo lugar, tal como se insistió en la Sección II, apertura y protección constituyen dos polos de un falso dilema. La clave es la transformación productiva para la inserción internacional. Argentina históricamente ha oscilado entre la apertura indiscriminada y la protección a ultranza, y las consecuencias han sido negativas. A la postre, ninguna de las alternativas resultó sostenible en el tiempo. Ocurre, sin embargo, que este replanteo de la economía argentina con relación al escenario internacional constituye una estrategia de

desarrollo que requiere la acción coordinada de varios instrumentos, con claridad de propósito y continuidad en el tiempo. Tres de ellos desempeñan un papel clave: la política cambiaria, las políticas de transformación productiva –que a su vez recorren un amplio espectro- y la estrategia comercial. Este trabajo ha recortado el análisis a este último terreno. Desde esta perspectiva se ha señalado que Argentina necesita superar el estancamiento exportador y aprovechar su potencial de oferta competitiva tanto en bienes como en servicios. La apertura de nuevos mercados resulta esencial para este objetivo. Esto exige, por un lado, mantener y ampliar los accesos a mercado bajo las actuales reglas OMC. Eso supone asimismo que Argentina debe seguir participando activa y responsablemente del tablero multilateral procurando y negociando los espacios compatibles con sus intereses. Y, por otro lado, buscar nuevos socios y transitar el camino de acuerdos comerciales. Ambas tareas suponen una estrategia activa en todos los frentes, que se agrega a las cuestiones prioritarias que se señalaron arriba. Entretanto, la política comercial externa está enmarcada dentro del MERCOSUR. Argentina debe asumir una definición clara respecto del bloque y apuntalar su transformación, al tiempo que debe moverse y aprovechar los espacios de maniobra compatibles con aquél.