

Como superar la restricción externa (y no morir en el intento)

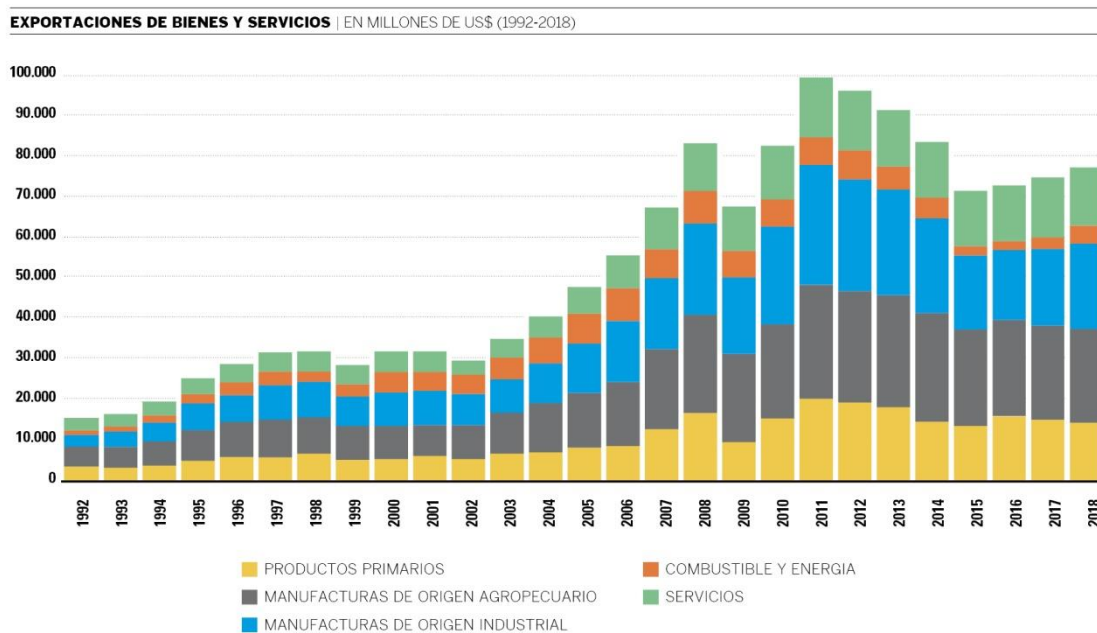
Informe de CIPPEC - 23/12/19¹

Mientras Argentina está sufriendo otra crisis (que entró por las cuentas externas, una vez más) y varios piensan que la salida es Ezeiza, otros tienen una salida, más virtuosa y patriótica: exportar más.

Argentina lleva varias décadas retenida en una trampa de crecimiento interrumpido. Desde mediados del siglo pasado, experimentó 16 episodios recesivos que involucraron 25 años de contracción económica. Una recesión cada tres años.

¿Y cómo se vincula eso con las exportaciones? Casi en su totalidad, las interrupciones del crecimiento ocurrieron por problemas de balanza de pagos. **Un factor determinante ha sido el conflicto entre las demandas materiales de la sociedad y la capacidad productiva de la economía.** El conflicto genera presiones a la apreciación cambiaria que erosionan los estímulos a la inversión y expansión de la oferta de bienes y servicios transables. *El ritmo de crecimiento de las exportaciones tiende a ser bajo en relación al de las importaciones y, consecuentemente, el flujo neto de divisas es insuficiente.* El resultado es obvio: el crecimiento se interrumpe porque faltan dólares. La restricción externa. O “eterna”, según Aldo Ferrer.

A la larga, **la expansión sostenida de la oferta exportable permitiría evitar las interrupciones del crecimiento** y así conseguir un aumento sostenido del salario real y de las ganancias empresarias, pero para que eso ocurra es necesario compatibilizar demandas e incentivos que implican cesiones transitorias de derechos y/o aspiraciones sectoriales.



En 2018, esa restricción volvió a aparecer (nunca se fue, en rigor) y no parece que se irá pronto. Dado el escaso financiamiento externo disponible para Argentina desde 2018, un crecimiento económico sostenido durante el próximo mandato presidencial requerirá que las exportaciones aceleren su crecimiento.

Para que la economía crezca 3% y la balanza comercial se mantenga equilibrada, las exportaciones de bienes y servicios deberán sumar unos US\$ 25.000 millones adicionales para 2023. Ese volumen de divisas no podrá ahorrarse restringiendo importaciones e imponiendo controles, ni se obtendrá solamente de exportaciones de

¹ CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas. El presente es un extracto de una publicación del diario El Economista del 20/09/19.

productos primarios. Argentina deberá apuntar a una estrategia diversificada que combine exportaciones primarias, manufactureras y de servicios.

No existe una bala de plata y el país depende de una estrategia de sumar exportaciones “de a puchos”.

Pasar a la acción

Pero, ¿cómo hacerlo? Mirando más allá del próximo mandato presidencial, Argentina debería construir una estrategia integral de desarrollo exportador que trascienda la concepción exclusivamente de acceso a mercados y facilitación de comercio. Esta estrategia debería articular el desarrollo productivo con un entorno de política macroeconómica propicio para el objetivo general de incrementar las exportaciones.

En términos generales, no ha habido una vinculación y coordinación explícita entre la estrategia de política macroeconómica y la agenda de desarrollo productivo y la promoción de exportaciones, en el actual gobierno. Además de perseguir los objetivos convencionales de estabilidad de precios y financiera, el BCRA debería velar por la estabilidad de las cuentas externas. El Ministerio de Hacienda, por su parte, debería instaurar una regla fiscal que administre el gasto público en forma contracíclica.

En ese contexto de luces y sombras, **las exportaciones de bienes y servicios aumentaron, entre 2015 y 2018, apenas US\$ 5.750 millones**. Esto implica un aumento de 8,2%, que se explica por una mejora de 4,9% de los volúmenes exportados y 3,2% por mayores precios. Este desempeño no luce demasiado positivo si se

Un ejercicio de programación macroeconómica prudente debería exigir que el incremento de las importaciones se financie con exportaciones, de modo de mantener equilibrada la balanza comercial de bienes y servicios. Partiendo de un total de exportaciones de alrededor de US\$ 84.000 millones estimado para 2019, mantener el equilibrio de la balanza de pagos en 2023 exigiría un aumento de las exportaciones en torno a los US\$ 25.000 millones en los próximos cuatro años, estimando que las importaciones, hoy deprimidas, crecerían 9% anual si la economía avanza 3% cada año.

Con ese monto adicional de exportaciones, la economía podría crecer sin necesidad de financiamiento externo más que para solventar el pago neto de utilidades de la inversión extranjera y los intereses de la deuda externa. En otras palabras, ese rendimiento de las exportaciones permitiría un déficit de cuenta corriente anual promedio cercano al 2% del PIB para el período 2020-2023.

Más ideas y datos

¿De dónde podrían salir los US\$ 25.000 millones de exportaciones adicionales para que Argentina pueda crecer al 3% anual durante el próximo mandato presidencial sin que falten dólares? Para empezar es útil considerar la composición actual de la canasta exportadora argentina.

Las exportaciones argentinas se distribuyen en cinco grandes grupos: agroindustria, industria manufacturera, servicios, energía y minería y economías regionales. En conjunto, estos sectores dan cuenta del 90% del total exportado en 2018. Dentro de esta estructura, destaca el peso de las actividades basadas en la explotación de recursos naturales. En efecto, al sumar a las exportaciones de la agroindustria, aquellas asociadas a energía y minería y economías regionales se aprecia que **las exportaciones basadas en recursos naturales dan cuenta de casi el 60% del valor exportado**.

En términos de mercados, las exportaciones argentinas se destinan principalmente a Mercosur (44%), Unión Europea (15%), Nafta (10%) y el Sudeste de Asia (16%, siendo China el principal mercado).

El patrón de comercio es muy diferenciado en términos geográficos cuando se observan los dos sectores principales. *Mientras que el sector agroindustrial concentra sus ventas externas a la Unión Europea y el sudeste de Asia, la industria manufacturera vende principalmente al Mercosur*, aunque algunos complejos como siderurgia y aluminio tienen presencia en el

mercado del Nafta. Por su parte, el complejo de energía y minería presenta una composición de destinos más diversa, cubriendo de forma bastante pareja los principales mercados. Las exportaciones de servicios son más diversificadas en términos de destinos.

SECTORES Y COMPLEJOS QUE COMPONEN LA OFERTA EXPORTABLE DE ARGENTINA 2018		
SECTOR / COMPLEJO	US\$ MM 2019	% DEL TOTAL
AGROINDUSTRIA	29.192	38,5%
OLEAGINOSO	16.680	22,0%
CEREALERO	8.145	10,8%
PECUARIOS	4.263	5,6%
LACTEOS	3.067	4,0%
CARNE Y CUEROS BOVINOS	872	1,2%
SECTOR AVICOLA	324	0,4%
EQUINOS	104	0,1%
INDUSTRIA MANUFACTURERA	17.187	22,7%
AUTOMOTRIZ	7.955	10,5%
QUIMICA, PLASTICOS Y FARMA	5.194	6,9%
SIDERURGIA Y ALUMINIO	2.003	2,6%
MAQUINARIA Y APARATOS	1.450	1,9%
TEXTIL	585	0,8%
SERVICIOS	14.129	18,7%
SBC	6.013	7,9%
TURISMO	5.558	7,3%
TRANSPORTE	1.798	2,4%
OTROS	760	1,0%
ENERGIA Y MINERIA	7.544	10,0%
MINERIA	3.362	4,4%
PETROLEO Y DERIVADOS	3.175	4,2%
GAS	550	0,7%
ENERGIA ELECTRICA Y OTROS	457	0,6%
REGIONALES	6.979	9,2%
PESCA	2.148	2,8%
FRUTICOLA	1.520	2,0%
VITIVINICOLA	1.062	1,4%
HORTICOLA	791	1,0%
FORESTAL	667	0,9%
OTROS REGIONALES	791	1,0%
OTRAS	714	0,9%
TOTAL DE EXPORTACIONES	75.745	100%

FUENTE: CIPEC EN BASE A INDEC

Si los complejos exportadores argentinos logran, contrariamente a lo que ocurrió en los últimos años, mantener las porciones que actualmente capturan del mercado mundial (su market share), **el crecimiento del comercio internacional permitiría que las exportaciones aumenten aproximadamente unos US\$ 9.500 millones** para 2023.

Es un monto claramente inferior a los US\$25.000 millones que se estiman necesarios para crecer de modo estable. Para alcanzar esa cifra es indispensable ganar porciones de mercado y/o sumar nuevas exportaciones de bienes y servicios. **¿De dónde provendrán?**

Dado que no tenemos “una bala de plata” vinculada a las exportaciones basadas en recursos naturales, el flujo adicional de exportaciones que se van a necesitar entre 2020 y 2023 provendrían de una diversidad de ramas productivas.

A los **US\$ 8.200 millones de exportaciones adicionales que provendrían de los recursos naturales**, en el análisis del “espacio de productos” se estima **otros US\$ 8.900 millones de exportaciones de bienes industriales** para 2023: unos US\$ 4.500 millones corresponderían a manufacturas de origen agropecuario, como aceites de soja y girasol (US\$ 500 millones), vinos (cerca de US\$ 200 millones) y miel (US\$ 100 millones) y otros US\$ 4.400 millones surgirían de exportaciones industriales como los polímeros de etileno (US\$ 150 millones) y los insecticidas y herbicidas (US\$ 250 millones).

A los US\$ 8.900 millones de exportaciones manufactureras, deberían agregarse las exportaciones adicionales que aportarían los servicios. En un escenario conservador en el que se supone que éstas simplemente crecen al ritmo de las exportaciones mundiales, **se podrían obtener unos US\$ 1.000 millones adicionales** para 2023. En un escenario más optimista, en el que Argentina recuperara parte de su participación de mercado en estas exportaciones, en línea con las proyecciones de “Argentina Exporta”, **podría obtener hasta US\$ 4.200 millones por exportaciones de servicios adicionales para 2023**. El grueso de esas divisas se originaría por los SBC (US\$ 2.000 millones) y por turismo (US\$ 1.300 millones).

Jerarquizar y sumar

Un aspecto central de la propuesta es jerarquizar institucionalmente el rol del desarrollo exportador. La motivación sería contribuir a la construcción de una visión de mediano y largo plazo de la estrategia de crecimiento del país —una estrategia país—, la coordinación de las acciones y políticas dirigidas a estimular la performance exportadora y el involucramiento activo de empresas y trabajadores en la estrategia de desarrollo exportador de sectores estratégicos. Una forma institucional posible es la de una Agencia Nacional de Desarrollo Exportador (ANDE).

Si se consideran las exportaciones argentinas del agro, energía y minerales por habitante, éstas representan apenas el 12% de las australianas y el 18% de las canadienses. Argentina no es un país tan rico en recursos naturales, como parece.

Sería importante que la conducción de la ANDE, recaiga en un cuerpo colegiado con representación del Poder Ejecutivo, los partidos políticos, los sindicatos y las cámaras empresarios. Una institución multi-stakeholder, destinada a pensar y promover una estrategia país de largo plazo.

Otro elemento distintivo de esa propuesta es que, para que las políticas de promoción de exportaciones y desarrollo productivo puedan cumplir su cometido, la política macroeconómica debe procurar un entorno propicio e incluir objetivos que sean funcionales a la estrategia de desarrollo exportador. Más allá de sus objetivos convencionales de estabilidad de precios y solvencia fiscal, su contribución podría extenderse a preservar la estabilidad de las cuentas externas y administrar el gasto público en forma contracíclica.