

Reflections on Argentine foreign trade on a long-term perspective¹

Aldo Ferrer²

What must first be remembered is that in a developing country like Argentina, and in Latin America in general, when we speak about foreign trade, we refer to much more than exports as the destination of goods and services, or to imports as a source of supply of domestic demand, or to the balance of trade as a pillar of international payments, which is in fact the debate mature countries assume when speaking about foreign trade. We speak about other things: namely, how the mode of integration of the country to the world market or the international division of labour influence the productive structure. It is broadly accepted that an economy that is specialized in primary product exports tends not to convert into an integrated and complex structure that includes industry and knowledge-intensive activities which are the driving force behind contemporary development. It is clear enough that those countries that remained specialized in primary production are those constituting the group of developing countries, which is also true for Latin America.

Then we focus on how the integration to the world market and the international division of labour influences the productive structure and development. Besides, we also wonder about how that structure reacts to the changes in the world market, especially considering that another remarkable feature of globalization in the contemporary world is the continuous change in international trade composition.

¹ The text is a revised version of the comments made by the author at the round table "Argentine Foreign Trade from a long-run perspective" at the Seminar "Structure and challenges facing Argentine foreign trade" organized by CEI-CEPAL on 29th August 2007. A summary of the seminar's discussions is included in the Journal's Number 10 Issue. For more information visit www.cei.gov.ar/seminars.

² The author wishes to thank CEI's invitation to take part in this debate, which is at present acquiring more relevance due to the fact that it constitutes the very essence of the country's development and of its integration into the world, and of the way long-term sustainable development conditions are created.

Reflexiones sobre el comercio exterior argentino en una perspectiva de largo plazo¹

Aldo Ferrer ²

Lo primero que se debe recordar es que cuando en un país como la Argentina, un país en desarrollo, y en general en América Latina, hablamos de comercio exterior, estamos hablando de mucho más que de las exportaciones como destino de la oferta de bienes y servicios, o de las importaciones como una fuente de abastecimiento de la demanda interna, o del balance del comercio como el fundamento de los pagos internacionales, que es en realidad el debate que los países maduros realizan cuando hablan de comercio exterior. Nosotros hablamos de otras cosas: hablamos de cómo el estilo de inserción o la división del trabajo influye en la estructura productiva, en el entendimiento de que una economía especializada en la exportación de productos primarios tiende a no transformarse y a formar una estructura integrada y compleja, que incluye la industria y las actividades intensivas en conocimiento que son el motor del desarrollo contemporáneo. Está muy claro que los países que siguieron especializados en la producción primaria son los que forman parte del grupo de países en desarrollo y esto es válido para América Latina.

Está muy claro también que el fenómeno extraordinario de transformación de los llamados países emergentes de Asia se ha producido porque han tenido políticas explícitas de transformación de la inserción en la división internacional del trabajo. A partir de procesos de industrialización, han incorporando actividades en las cuales aparentemente no tenían ventajas competitivas por su dotación de recursos y que, sin embargo, crearon a partir de políticas explícitas que llevaron a países como Corea, Taiwán y otros a convertirse en líderes en algunas industrias de frontera.

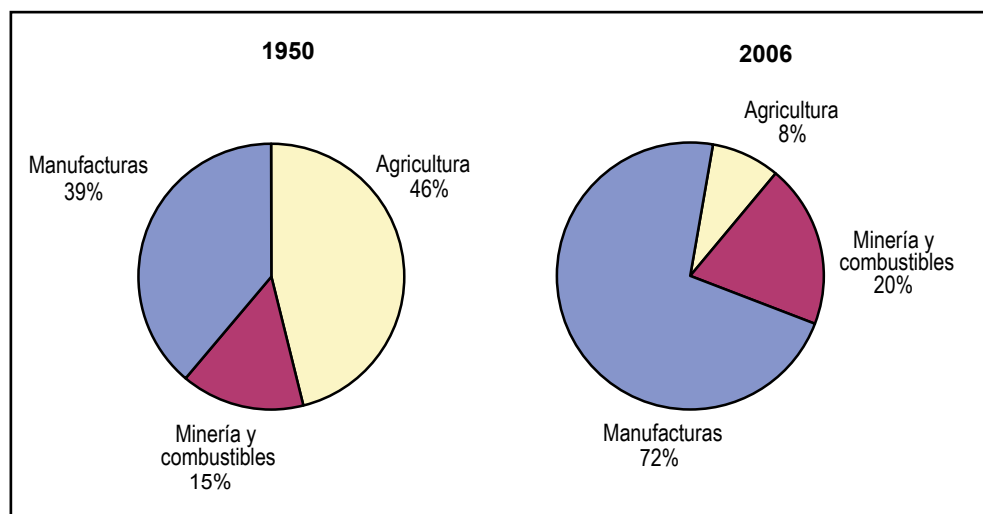
Entonces nos preguntamos sobre el tema de la inserción o la división del trabajo, cómo influye en la estructura productiva y el desarrollo, y nos preguntamos también sobre la capacidad de respuesta que esa estructura tiene frente a los cambios del mercado mundial. Porque otro dato notable de la globalización del mundo contemporáneo es un cambio continuo de la composición del comercio internacional. Por ejemplo, antes de la Segunda Guerra Mundial, dos tercios de las exportaciones mundiales eran productos primarios, y un tercio manufacturas. Después de la Segunda Guerra esto se transformó, y los productos industriales llegaron a representar dos tercios de las exportaciones totales del mundo, con una participación creciente de aquellas de mayor valor agregado y tecnología (Gráfico 1).

¹ Este artículo es una versión revisada de los comentarios formulados por el autor en la mesa redonda "El comercio exterior argentino en una perspectiva de largo plazo", llevada a cabo en el seminario "Estructura y Desafíos del Comercio Exterior Argentino", organizado por el CEI y la CEPAL el 29 de agosto de 2007. Un resumen de lo discutido en el seminario se encuentra en el número 10 de la Revista del CEI. Más información se puede obtener en www.cei.gov.ar/seminarios

² El autor agradece la invitación al CEI para participar en este debate, que en la actualidad adquiere otra vez una enorme relevancia, porque hace a la esencia misma del desarrollo del país y de su inserción en el mundo, de cómo se crean condiciones de desarrollo sustentable de largo plazo.

Gráfico 1

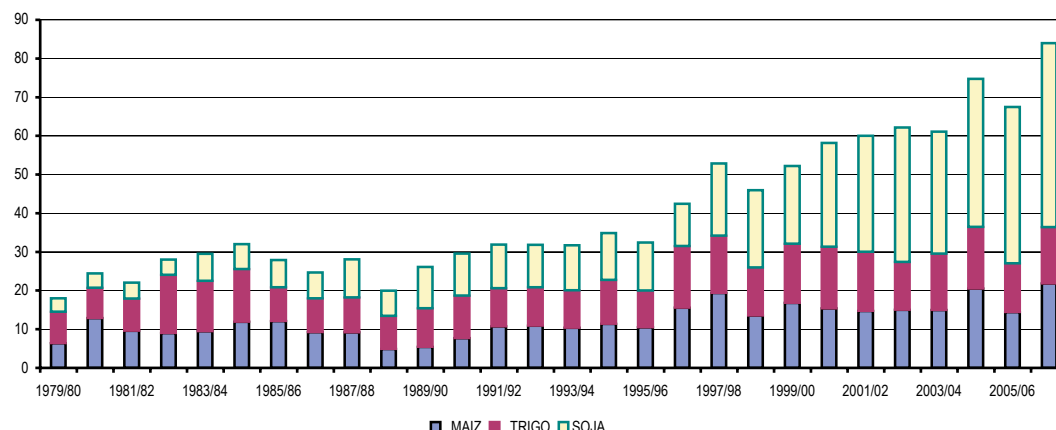
Comercio mundial de mercancía por sector



Fuente: CEI en base a datos de la OMC

Toda esta relación del comercio exterior con el desarrollo y la inserción de estas economías de América Latina en el sistema internacional fue lo que alimentó la reflexión de Prebisch en la década del 30 y del 40, que a fines del 40 y en el 50 dio lugar a ese pensamiento tan rico de origen latinoamericano sobre las ideas pioneras de Prebisch y que luego fue enriquecido por Furtado y otros: el surgimiento de la idea de que el sistema funciona sobre la base de un modelo centro - periferia, y que si los países periféricos quedan reducidos a su papel de exportador de productos primarios no pueden alcanzar el desarrollo. Este fue un tema extremadamente rico que alimentó, insisto, el pensamiento latinoamericano y terminó concluyendo sobre la importancia de la industrialización, la transformación estructural, el cambio de la inserción o la división del trabajo, y desde luego también la integración latinoamericana como una forma de ampliar el mercado regional para facilitar el proceso de transformación.

Lo que sucede actualmente, y esto lo explicó Juan Llach en este seminario, es que se está produciendo en el orden mundial un cambio extraordinario porque se están incorporando centenares de millones de seres humanos al mercado en Asia, lo cual ha dado lugar a este crecimiento espectacular de la demanda de *commodities*, alimentos y materias primas, produciendo una mejora notable de los precios. Ante este fenómeno externo de ampliación de la demanda que tiende a permanecer en el tiempo se registra una respuesta extraordinaria de la oferta argentina donde muchos de los emprendedores del sector agrario son actualmente los mejores que hay en el país. Ellos han demostrado una capacidad excepcional de aplicar el conocimiento de frontera y hoy la agricultura argentina, como algunos dicen, es una agricultura de precisión, opera con tecnología de punta en informática, en biotecnología y semillas transgénicas. Es un cambio realmente espectacular que ha dado lugar a algunos resultados notables, como el aumento, por ejemplo, de la producción de granos y oleaginosas, de los cuales hasta hace pocos años producíamos veinte millones y ahora estamos casi en cien (Gráfico 2).

Gráfico 2**Producción agrícola argentina
en millones de toneladas**

Fuente: CEI en base a datos de la Secretaría de Agricultura

Es un hecho notable realmente cómo han convergido estos dos fenómenos, a partir de un cambio en el escenario internacional, con una respuesta notable de la oferta argentina. Y entonces estos cambios nos vuelven a confrontar con algunos dilemas básicos, no sólo de la historia argentina ¿Es este sector agropecuario ahora la cadena agroindustrial, que al fin y al cabo desde el fin del siglo XIX fue el canal a través del cual nos adentramos en el mundo?; este sector ¿es en primer lugar un segmento del mercado mundial o es una pieza fundamental de la estructura económica argentina?

La respuesta a este dilema es muy importante, porque si resulta ser la primera, entonces los precios internos tienen que reflejar necesariamente los precios internacionales. Si es la segunda, los precios internacionales tienen que ser administrados para facilitar el pleno desarrollo del propio sector en el marco de una economía plenamente integrada y desarrollada.

Nosotros a fines del siglo XIX, frente a este mismo dilema, respondimos en el primer sentido, interpretando que el campo argentino era en primer lugar un segmento de la economía mundial, diferenciándonos de países con recursos naturales comparables y similar desarrollo en su actividad agraria como Australia, Canadá y, desde luego, Estados Unidos, en otra dimensión. En el marco de procesos de transformación de la estructura productiva y de industrialización, nosotros tuvimos un gran desarrollo que llegó a altos niveles de producto per cápita en función de la enorme riqueza de recursos naturales pero en el fondo era una economía subindustrializada, vulnerable, a diferencia de aquellos otros países que desplegaron su potencial agrario en el sentido de que ese sector era una pieza fundamental de la economía nacional y no en primer lugar un segmento de la economía mundial.

Es así como hoy tenemos otra vez el viejo dilema. ¿Será que en virtud de estos logros extraordinarios de la cadena agroindustrial del nuevo escenario internacional podemos repetir la opción del siglo XIX y decir, bueno, en realidad si este sector lo integramos plenamente a la cadena internacional, va a derramarse al conjunto de la economía argentina, a generar empleo, bienestar, oportunidades para el conjunto de la sociedad? Yo creo que la respuesta es no, porque incluso varios estudios sobre la significación de la cadena y la importancia que tiene señalan que sólo un tercio del empleo directa e indirectamente podría ser generado por la cadena, pero aunque desarrollemos plenamente la cadena con todos sus derrames al interior del sistema ¿qué hacemos con los otros dos tercios de la población activa restante?

Por otra parte, está muy claro que si aceptamos que el conocimiento, la tecnología y la ciencia son el motor de la evolución contemporánea, el pleno desarrollo de un sistema nacional de ciencia y tecnología requiere una estructura diversificada y compleja. No se puede sostener en un solo sector, por más sofisticado que sea. Y, además, la sofisticación de un sector depende en gran parte del desarrollo del resto del aparato productivo nacional. Y por otra parte, porque si nos concentramos en un sector y seguimos especializados en ese tipo de bienes, por más complejos que sean (ciertamente esto marca una diferencia con el pasado), tampoco tendremos capacidad de responder a estos cambios continuos de la demanda y de la oferta en el mercado mundial, que está transformado por muchos factores, en primer lugar por la influencia del cambio tecnológico.

Yo diría que estos son los grandes dilemas que tenemos que responder, y creo que deberíamos lograr algunos consensos básicos sobre estas cuestiones. Cada sector de la economía nacional, incluyendo la cadena agroindustrial, es en primer lugar un segmento fundamental del conjunto de la economía argentina. Esto hace que sea legítimo administrar los precios internacionales de tal manera que podamos tener, en virtud de la rentabilidad en el conjunto de la producción de bienes transables, oportunidades no sólo para la cadena agroindustrial, sino para el conjunto de los sectores productores de bienes transables. Y esto nos lleva entonces al tema de los tipos de cambio y al dilema del tipo de cambio. No es concebible que haya un sector agrario con una cadena agroindustrial próspera en un país agobiado por el desempleo, el conflicto, la inseguridad, como en realidad lo hemos vivido en la década del noventa en la cual la economía se achicó con un sector agrario que mantuvo dinamismo, en particular de las exportaciones pero que no fue capaz de evitar las consecuencias de una política que fue achicando el conjunto de la actividad económica, con sus consecuencias sociales y económicas, y que en definitiva terminaron en la crisis final del 2001-2002.

Un primer consenso es que la cadena agroindustrial es un segmento de la economía nacional. El segundo es que necesitamos una estructura integrada y compleja para ser un país desarrollado. El tercero, que la forma de insertarnos en el mundo es a través de la especialización intraindustrial. Una economía integrada no implica una economía cerrada más bien, es todo lo contrario a una economía autárquica. Es una economía plenamente abierta al sistema internacional, con un régimen de división del trabajo, donde cada sector tiene un desarrollo considerable y se especializa en aquellos bienes que tienen mayor posibilidad en un mercado internacional ampliado.

Yo creo que este es el gran tema que tenemos hoy en día. Resolver el viejo dilema histórico, y este falso conflicto entre el campo y la industria. El país no logró todavía ponerse de acuerdo en que no tiene futuro sino como un país agrario industrial, con una formidable base de recursos naturales en el campo, con un empresariado agrario de altísimo dinamismo, con un escenario internacional extraordinariamente favorable, y que en algunos puntos necesita que este desarrollo se produzca en el contexto de la economía nacional. Entonces, si logramos estos consensos sobre qué es cada sector respecto del mundo y respecto del país la naturaleza del desarrollo como un proceso complejo y la forma de inserción internacional, entonces bajamos a la política económica. Muchos temas hoy son extremadamente complejos, irritantes, y dan lugar a la intransigencia, porque en el fondo muchas veces se reacciona frente al problema sin haber puesto en claro la pregunta fundamental (a veces observo en algunos dirigentes agrarios un rechazo frontal al tema de las retenciones) dado que en el fondo está la idea de que el agro es un segmento de la economía internacional y que no hay derecho a que el tipo de cambio que se le da a la industria no sea el mismo otorgado al agro. En el fondo subsiste ese tema. Lo tenemos que terminar de aclarar, porque si no, no existe salida.

Tenemos que, entonces, poder administrar la relación externa y las señales que vienen del sector internacional, no sólo en materia de precios, sino en materia financiera. Nosotros en la década del 90, y antes ya desde 1976, nos abrimos indiscriminadamente a las señales del mercado financiero globalizado y terminamos en una espiral de deuda, sobrevaluación del tipo de cambio y finalmente una crisis fenomenal. O las señales que vienen de la inversión privada directa, que ha sido tratada en este seminario y que demuestra que no

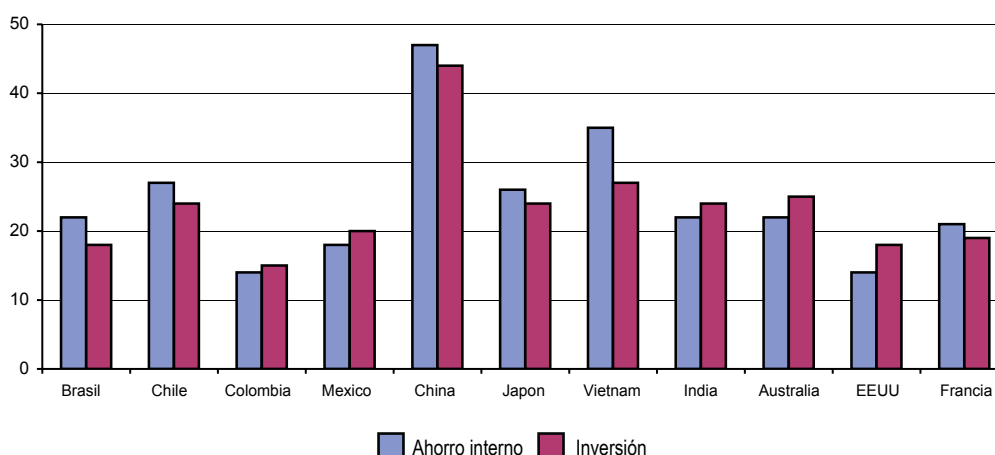
hay una buena política de inversión privada directa que implique la apertura incondicional. Es muy importante la inversión privada directa si se la integra en un proceso de fortalecimiento de la empresa nacional, de integración de las cadenas de valor, de apertura a los mercados internacionales, de incorporación de ciencia y tecnología a través de las filiales. Por lo tanto, la administración de la inserción del país en el mundo es una condición indispensable al desarrollo. Librado a las propias fuerzas, el sistema se desarticula y nosotros tenemos una experiencia más que elocuente en esa materia.

Si logramos estos consensos reconoceremos que son fundamentales los equilibrios macroeconómicos, que ninguna economía se puede administrar en el desorden, que es necesario tener solvencia fiscal, fortaleza en el balance de pagos, una política monetaria prudente que contribuya a la estabilidad y el crecimiento, un tipo de cambio competitivo que le dé rentabilidad a la cadena agroindustrial, para su pleno despliegue, integración de valor, pero también a los otros sectores. El fortalecimiento por lo tanto de la gobernabilidad, y en este sentido creo que la Argentina en los últimos años ha tenido una experiencia extraordinaria, al haber pasado del caos a una economía y una sociedad que está otra vez en el comando de su propia realidad y de su propio destino. A veces no nos damos cuenta de la magnitud del cambio que se ha producido, incluyendo el replanteo del tema de la deuda.

Nos vamos a dar cuenta también de que el ahorro interno es la fuente fundamental de la acumulación de capital, como sucede en todas partes, y en vez de andar suplicando crédito externo y pensando que la inversión extranjera es una panacea, generar los mecanismos para movilizar el ahorro racional, que en todas partes financia más del 90% de la inversión bruta interna (Gráficos 3 y 4). Nosotros tuvimos una situación tal en la década del 90 cuando mientras aumentábamos la deuda y vendíamos el patrimonio nacional, el capital argentino se iba al exterior (fuga de capitales), y baja de la tasa de inversión. Es un caso extraordinario de aumento fenomenal de la deuda y de la inversión privada directa con caída de la tasa de inversión. Entonces debemos reconocer que los países se juntan en primer lugar en la movilización de su propio potencial, abiertos al mundo.

Gráfico 3

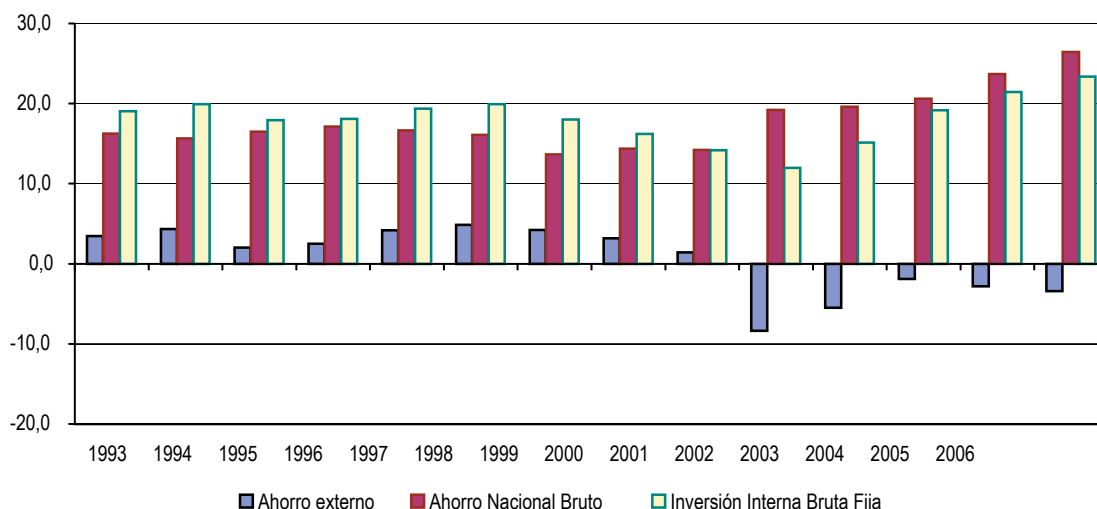
Ahorro interno e inversión en el mundo, 2006 en % del PIB



Fuente: World Development Indicators

Gráfico 4

Ahorro e inversión en la Argentina en % del PIB



Y finalmente el tema que se relaciona con todo lo demás, con el tipo de cambio, la política impositiva, la política monetaria. El desarrollo es para generar bienestar y equidad y, por lo tanto, es necesario repartir con equidad los frutos de la riqueza argentina.

Entonces yo tengo la impresión de que, visto desde esta perspectiva, el comercio exterior adquiere hoy otra vez las viejas resonancias que nos planteó el pensamiento latinoamericano, con los aportes de Prebisch, en un escenario totalmente distinto y francamente favorable. Hoy, a diferencia de otros momentos, lo que tenemos que pensar es cómo administramos este potencial de crecimiento que surge de las tendencias internacionales. Pero si no lo hacemos internalizando estos motores de crecimiento hacia adentro del país, vamos a recoger otra vez las frustraciones del pasado. Y en cambio, si logramos (vuelvo a insistir en esta idea) estos consensos básicos sobre qué lugar ocupa cada sector en la economía nacional y en el mundo, qué tipo de desarrollo tenemos que tener, qué tipo de inserción internacional, objetivos fundamentales sociales del crecimiento, yo creo que probablemente a principios del siglo XXI, es decir, ahora, estemos abriendo una nueva etapa del desarrollo argentino. Hemos tenido desde el '76 hasta la crisis de 2001-2002, el peor periodo de la historia económica argentina, en todos los indicadores económicos y sociales, que fueron los peores de nuestra historia en términos de crecimiento, de situación social de deterioro. Esto nos ha dejado una enseñanza, y nuevas realidades porque en medio de los problemas surgen también motores potenciales de crecimiento como éste de la potencialidad del sector agroindustrial.

Si logramos ciertos consensos en el marco del fortalecimiento institucional de la democracia, la transparencia (afortunadamente estamos hoy funcionando, y esta es otra diferencia fundamental con nuestro pasado histórico, en el siglo XX tuvimos el récord mundial de inestabilidad institucional), la división de poderes, y logramos estos consensos sobre qué país es posible, cómo podemos construir un país que esté a la altura de la posibilidad argentina, cómo acercamos el país actual al posible, el país posible es realmente de una enorme prosperidad porque todavía hoy hay pocos estados en el mundo con una dotación de recursos como la Argentina. En primer lugar, por lo que decía Kosacoff³ en su primera intervención, porque tenemos el recurso fundamental del desarrollo que es una sociedad apta para procesar el conocimiento contemporáneo y aplicarlo, demostrado en infinidad de ejemplos que él dio y que tenemos que difundir. Tenemos una sociedad que ha producido una cultura reconocida universalmente, y tenemos un territorio, el octavo más grande del mundo, con una dotación fenomenal de recursos. Si con todo esto no somos capaces de hacer las cosas mejor de lo que hicimos en el pasado, sería realmente una pena. Pero yo tengo la impresión de que el país está aprendiendo, y probablemente estemos empezando a escribir una nueva etapa del desarrollo económico argentino.

³ Ver resumen de su presentación en el número 10 de la Revista del CEI Comercio Exterior e Integración.