

Comercio Internacional, Tratados de Libre Comercio y la Estrategia Actual de Inserción de la Argentina

Margarita Olivera*

Resumen

Entre los años 2003 y 2015, la estrategia de inserción internacional de la Argentina se basó en la profundización de las relaciones Sur-Sur, oponiéndose a la firma de acuerdos de libre comercio, sobre todo con los países desarrollados. Los argumentos se centraron en la necesidad de proteger los entramados industriales locales y sus puestos de trabajo, y de profundizar las relaciones con los países latinoamericanos para reforzar el bloque regional. Esto buscarían lograrlo a partir de la consolidación de la UNASUR y la ampliación del Mercosur, con la incorporación de nuevos socios como Venezuela, Ecuador y Bolivia.

Sin embargo, la nueva administración que asumió en diciembre de 2015, manifestó inmediatamente su voluntad de retomar las negociaciones para firmar acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y la Alianza del Pacífico (con vistas a mejorar las relaciones con los Estados Unidos).

El objetivo de este trabajo es evaluar los posibles efectos que esta nueva estrategia de inserción internacional basadas en las firmas de tratados de libre comercio con ambos bloques, podrían tener sobre la estructura comercial, la especialización productiva de la Argentina y los niveles de empleo. Para ello se estudiarán los flujos comerciales de importaciones y exportaciones entre los bloques económicos y la especialización comercial que cada uno muestra, a la luz de la estructura arancelaria vigente.

* Professora Adjunta. Instituto de Economía, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Comercio Internacional, Tratados de Libre Comercio y la Estrategia Actual de Inserción de la Argentina

Margarita Olivera*

1. Introducción

El proceso de crecimiento económico que caracterizó a la Argentina entre 2003 y 2015 tuvo como bases, por un lado, la expansión de las exportaciones a partir del aumento de los precios y la demanda internacionales de *commodities* alimentarias y, por el otro, los aumentos de los niveles de consumo e inversión a partir de los estímulos a la demanda doméstica. El crecimiento de la demanda fue posible esencialmente gracias a las políticas de aumento de la inversión pública y del gasto público, a las mejoras en los niveles salariales, al aumento de la ocupación (tanto en el sector público como en el privado) y a las transferencias del sector público hacia los sectores más pobres de la población (asignación universal por hijo, universalización de las jubilaciones y pensiones, entre otros). Estos han sido los instrumentos de política económica que han utilizado los gobiernos durante los últimos doce años para fomentar la recuperación y consolidación del entramado productivo local, con la consecuente creación de puestos de trabajo. En este contexto, la firma de Tratados de Libre Comercio (en adelante TLC), especialmente con la Unión Europea (en adelante UE) y los Estados Unidos, eran claramente contrarios a dichos objetivos. El argumento principal para refutar los acuerdos era la necesidad de proteger la industria local, que iría a sucumbir ante la competencia internacional asimétrica que implicaría la liberalización del comercio con socios más desarrollados y competitivos. En ese sentido, la política exterior se focalizó en la profundización de las relaciones Sur-Sur y especialmente con los países latinoamericanos, a partir de la creación de la UNASUR y la CELAC¹ y la consolidación del

* Professora Adjunta. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

¹ UNASUR – Unión de las Naciones Suramericanas, es un organismo que nuclea a 12 países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela), con el objetivo de ampliar los entendimientos y la cooperación en materia de eliminación de las desigualdades sociales, políticas, económicas y culturales, para garantizar la inclusión social, mediante las discusiones e intercambios que se realizan en las cumbres de presidentes y ministros de las naciones conformantes. Fue declarada en 2004, en 2008 fundada su constitución y en 2011 entró en funciones.

La CELAC – Comunidad de Estados Latinoamericanos, incluye a los 33 países de América Latina y el Caribe, y tiene por objetivo ampliar el diálogo y los consensos entre los países de la región. Se conformó en diciembre de 2011.

Mercosur, con la inclusión de nuevos socios comerciales (con la incorporación de Venezuela y las tratativas para incorporar al Estado Plurinacional de Bolivia y a Ecuador).²

Por otro lado, la UE en los últimos años ha vuelto a colocar en la agenda internacional la necesidad de firmar un TLC con el Mercosur. Probablemente motivada por la necesidad de profundizar las relaciones con mercados no europeos debido a la crisis que hace varios años golpea a la región, y que ha provocado una profunda recesión económica y reducción de su comercio exterior. Por parte del Mercosur, mientras que Brasil se ha manifestado favorable al acuerdo, la Argentina mantuvo, hasta hace poco, su distancia (ver Olivera y Villani, 2014).

A su vez, en 2011 fue anunciada la creación de la Alianza del Pacífico (en adelante AP), que tiene como miembros plenos a Chile, Colombia, Perú y México, y cuyo objetivo principal es integrar los mercados bajo la filosofía del libre comercio y la especialización sobre la base de las ventajas comparativas. En particular, el proyecto surgió en oposición a la UNASUR, que nació como una propuesta latinoamericanista, de unión de los pueblos sobre bases que excedían los conceptos meramente económicos, con políticas de inclusión social y con vistas a la integración productiva. En ese sentido, la creación de la AP parecería esencialmente un posicionamiento político de sus países miembros. Esto explicaría también la reticencia por parte de los gobiernos anteriores a firmar este tipo de acuerdos.

Sin embargo, los resultados de las últimas elecciones nacionales, en las que se impuso la coalición de oposición, cambiaron el panorama. A partir de diciembre de 2015, la nueva administración externalizó sus intenciones de seguir una estrategia de política económica y de política exterior opuesta a la que tenían los gobiernos anteriores, dejando claras sus intenciones de retomar el diálogo con la Unión Europea y la Alianza del Pacífico para la firma de TLCs y de hacer todo lo posible para llevar nuevamente a la Argentina a los mercados internacionales (tanto de bienes como financieros).

Por ello, el presente trabajo tiene por objetivo estudiar los posibles impactos que podrían tener las firmas de los TLCs con la UE y la AP sobre la especialización comercial de la Argentina e indagar sobre los posibles efectos sobre la especialización productiva y la ocupación. En la Sección 2, se presentarán brevemente algunas discusiones teóricas sobre los efectos del libre comercio sobre la

² Es importante destacar que a pesar de las mencionadas intenciones, a partir de 2011-2012 la economía argentina se volcó más hacia el mercado interno. Las políticas de restricción a los flujos de importaciones y a la fuga de divisas fueron las medidas preventivas ante la potencial crisis de Balanza de Pagos que auspiciaban el ritmo acelerado de crecimiento de las importaciones, mientras que los precios de las *commodities* se desaceleraban, en un contexto en el cual la Argentina permanecía suspendida en los mercados financieros internacionales.

especialización comercial y el crecimiento económico. En la sección 3, luego de algunas consideraciones metodológicas, estudiaremos los patrones actuales de especialización comercial de la Argentina y sus flujos de exportaciones e importaciones por grupo de productos, según orígenes y destinos e identificando el contenido tecnológico de dichos flujos. En la Sección 4 se analizarán las características específicas de los intercambios bilaterales con los bloques UE y AP. En la Sección 5 se presentarán las características básicas de la estructura arancelaria (a partir de los datos de la Organización Mundial del Comercio - OMC) de los principales productos de exportación para cada bloque, de modo de poder indagar qué tipo de efecto podría tener la firma del acuerdo sobre los flujos de comercio para cada región. En la Sección 6 se presentaran algunos datos de ocupación y creación de puestos de trabajo en la Argentina en los últimos años. Por último, en la Sección 7 se resumirán algunas consideraciones finales y conclusiones.

2. Una breve discusión teórica acerca de los efectos del libre comercio.

En términos teóricos, las posiciones a favor de estrategias de libre comercio sostienen que la firma del tratado sólo puede traer efectos positivos para el país y la región. Estas ideas generalmente se fundamentan en la teoría de las ventajas comparativas estáticas, que siguiendo las proposiciones desarrolladas por Heckscher-Ohlin-Samuelson sobre el comercio internacional, sostienen que todos los países deben abogar por la especialización de sus economías en aquellas producciones que utilicen más intensivamente los factores productivos que resulten más abundantes.³ Dado que esta teoría considera como válidos la Ley de Say, el principio de sustitución entre factores productivos y el pleno empleo, la especialización se daría en aquellas producciones en las que los costos fueran menores en términos relativos y, por ende, tendrían mayores posibilidades de ser competitivas internacionalmente. Siguiendo con este razonamiento, con la apertura comercial y la especialización completa (o casi completa), todas las economías alcanzarían el mayor bienestar posible, sin importar en qué sectores esto ocurra. En el caso de las economías latinoamericanas el camino sería aquel de aprovechar la abundancia de recursos naturales, redirigiendo los recursos nacionales hacia los sectores primarios y de producción de manufacturas alimentarias, y eliminar toda la protección a los sectores industriales (que sólo causarían perjuicios económicos, según estas visiones). La estructura productiva debe especializarse exclusivamente en la producción de *commodities*. Por otro lado, manufacturas e insumos industriales deberían ser provistos por los países desarrollados, en este caso la UE, a costos menores. No es el

³Ver Feenstra, 2002; Samuelson, 1948.

objetivo de este trabajo discutir en profundidad la validez de la teoría de las ventajas comparativas estáticas (para un debate sobre el tema ver Lin y Chang, 2009 o Perez Caldentey y Ali, 2007), sin embargo, lo que queremos destacar es que la especialización comercial que se derivaría del tratado de libre comercio podría tener *efectos no deseados* sobre las economías menos avanzadas. En primer lugar, la eliminación de los aranceles a las manufacturas podría provocar el deterioro y la caída de los niveles de ventas y producción de los sectores industriales argentinos que abastecen a los mercados locales. Si bien la eliminación de la protección y el aumento de la competencia con productos europeos podrían ser instrumentos de reducción de costos de los insumos y bienes de capital importados, de modo de bajar los costos de la producción local y mejorar los niveles de vida de la población, los productos locales deberían ahora competir con productos europeos cuyas producciones cuentan con mayores niveles de tecnología y productividad, haciéndolos mucho más competitivos internacionalmente. Es esperable que el efecto competencia predomine sobre el efecto reducción de costos, por lo cual, la eliminación de la protección podría tener serios efectos negativos sobre entramado industrial local, generando fuertes costos en términos de ocupación y generación de puestos de trabajo. Más aún, estos resultados serían contradictorios con las políticas de garantía del empleo, salarios e inclusión social que han caracterizado la estrategia de crecimiento de la Argentina en los últimos años. En segundo lugar, la especialización en la producción de *commodities* parecería no ser una buena estrategia de desarrollo. Por lo general se trata de producciones que cuentan con pocos eslabonamientos aguas arriba y aguas abajo en la estructura productiva y que, a su vez, tienen bajo valor agregado, crean pocos puestos de trabajo y tienen posibilidades casi nulas de generación de efectos de derrame de tecnología que den lugar a procesos dinámicos en el mediano y largo plazo, dado que no se trata de sectores que cuenten con elevados ritmos de incorporación de progreso tecnológico a nivel global (Abeles, Lavarello *et al.*, 2013: 26-27). Por último, como han ampliamente estudiado los teóricos estructuralistas, las elasticidades de demanda de los productos primarios son inferiores a aquellas de los productos manufacturados,⁴ motivo por el cual en el largo plazo existiría una tendencia por parte de los países menos desarrollados a crecer a tasas inferiores que aquellas de los países más avanzados. Esto también podría deprimir ulteriormente los niveles de ocupación y la creación de puestos de trabajo, reduciendo la demanda efectiva y, por ende, destruyendo la base de la estrategia de crecimiento adoptada.

⁴ Ver Prebisch, 1950, Rodriguez, 2001, Cimoli, Porcile *et al*, 2010, entre otros.

Considerando los mencionados efectos de la especialización primaria, pasaremos a estudiar las características de la especialización comercial argentina y de sus flujos de intercambio con los diferentes bloques económicos, para indagar qué resultados provocaría la firma de TLCs sobre la estructura comercial y productiva.

3. Los socios comerciales argentinos y la especialización comercial

Antes de comenzar con el análisis de las especificidades de los flujos de importaciones y exportaciones de la Argentina y las características de los intercambios inter-bloque para identificar los posibles efectos de un acuerdo de libre comercio, dedicamos un pequeño apartado metodológico donde se detallan las fuentes utilizadas y la elaboración de dichos datos.

3.1. Consideraciones metodológicas para el análisis de los datos de comercio internacional.

Para evaluar los posibles impactos de los acuerdos de libre comercio entre la Argentina y la UE, por un lado, y entre la Argentina y la AP, por el otro, se analizarán las características principales de los flujos comerciales entre los bloques y con terceros países. Para conducir el análisis se elaborará una base de datos a partir de la información de comercio internacional que publica Naciones Unidas en la COMTRADE, en su clasificación SITC revisión 3, con nivel de agregación a tres dígitos, para los años 2001, 2011 y 2014.⁵ A su vez, se clasificarán los distintos grupos de productos de acuerdo a su contenido tecnológico según la metodología propuesta por Lall (2000: 33-34),⁶ que considera los siguientes subgrupos:

⁵ Cabe destacar que se utiliza el 2014 como último año de análisis porque es el último dato disponible para Argentina en marzo de 2016. El año 2011 se incluyó como punto de comparación, porque se trata del último año en que el mercado externo argentino mostró elevados niveles de crecimiento. El año 2001 se eligió como inicio del periodo por tratarse del año de pre-crisis económica y el cual se caracterizaba por una estrategia de política económica y modelo de acumulación diferentes al verificado durante el periodo 2003-2015, con apreciación del tipo de cambio, mediante la ley de convertibilidad de la moneda local de paridad 1 a 1 con el dólar, y con políticas neoliberales enmarcadas en la lógica del Consenso de Washington.

⁶ Cabe destacar que si bien en dicha metodología se utiliza la nomenclatura SITC rev.2 (que contiene 1832 códigos básicos), se ha procedido a aplicar dicha clasificación a la nomenclatura SITC rev.3 (que contiene 3121 códigos básicos) mediante las tablas de correlación publicadas por COMTRADE.

Tabla 1: Clasificaciones de los productos según su contenido tecnológico

GRUPO	CÓDIGO TCN
Productos Primarios	PP
Manufacturas basadas en los Recursos Naturales	RB
Manufacturas con bajo contenido tecnológico	LT
Manufacturas con medio contenido tecnológico	MT
Manufacturas con alto contenido tecnológico	HT
Otras Transacciones	OT

Fuente: elaboración propia en base a Lall (2000).

Para la Unión Europea, nos focalizaremos en las características comerciales de la UE15 (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Reino Unido, Suecia), excluyendo la UE13, que son los 13 países que ingresaron al bloque recientemente,⁷ dado que su relación comercial con la Argentina es poco relevante (en 2014 se destinó el 2,33 por ciento de las exportaciones totales a UE13, mientras que UE15 recibió el 12,69).

Para la Alianza del Pacífico (AP) se incluirán los flujos de exportaciones e importaciones de Chile, Colombia, Perú y México.

A su vez, a modo de comparación, se considerarán otros importantes socios/bloques comerciales como: Estados Unidos (USA), China (CHN) e India (que conforman el bloque ASIA), Mercosur (MCS), que incluye Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, Mercosur Ampliado (MCSA), que incorpora a Bolivia y Ecuador y el total mundial (W).

Para las posiciones arancelarias se utilizará la información publicada por la Organización Mundial del Comercio en su *WTO Tariff Database*, con clasificación HS2012 para el año 2014, que se convertirán a la nomenclatura del COMTRADE - SITC rev.3 con ayuda de las tablas de correlaciones de COMTRADE.⁸

⁷Bulgaria, Chipre, Croacia, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia.

⁸ Cabe mencionar que las alícuotas arancelarias se especifican en la clasificación HS12 con abertura a 6 u 8 dígitos, por ello, la conversión a 4 dígitos y luego a 3 dígitos se realiza tomando el promedio simple de las alícuotas correspondientes (como lo realiza WTO).

3.2. Los socios comerciales de Argentina y la especialización comercial.

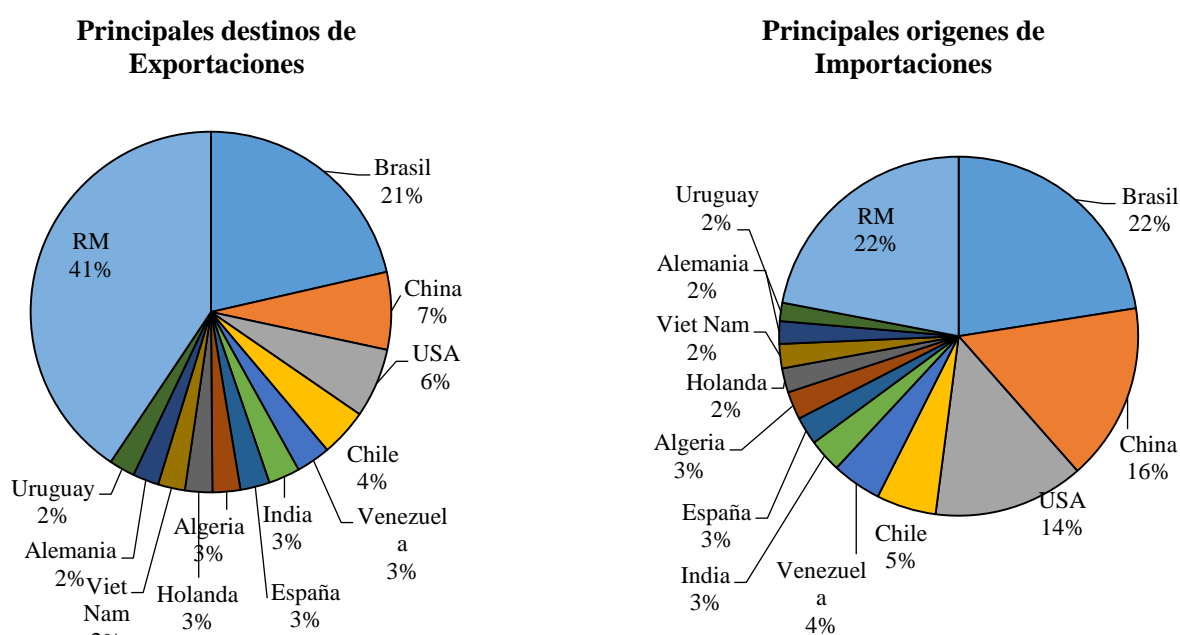
Si analizamos los flujos de exportaciones e importaciones que caracterizan al comercio exterior argentino en 2014, podemos destacar que los diez principales países socios comerciales concentran casi el 55 por ciento de las exportaciones y el 74 por ciento de las importaciones. Tanto en el flujo de ventas como en el de compras los primeros lugares son ocupados por Brasil, China y los Estados Unidos, en ese orden de importancia. En los tres casos, el peso en las importaciones supera al de las exportaciones, registrando, por ende, déficit de la balanza comercial bilateral con dichos socios, a pesar que la Argentina logró cerrar el año 2014 con un superávit comercial global de 2,8 mil millones de dólares. Cabe destacar que, luego de un auge inicial de las exportaciones en el quinquenio 2003-2008, el crecimiento exponencial de las importaciones (que cuadruplicaron su valor respecto a 2001) vis-à-vis la desaceleración de las exportaciones (especialmente a partir de la caída de los precios de las *commodities* de alimentos) han amenazado el resultado de la Balanza Comercial y la Balanza de Pagos. El resultado de la Balanza Comercial argentina pasó de 7,2 mil millones de dólares en 2001, a 10,2 mil millones de dólares en 2011 para terminar en 2,8 mil millones de dólares en 2014. Respecto a la evolución de los socios comerciales, es destacable el crecimiento del peso de la China, que ganó posiciones entre 2001 y 2014 y pasó de representar el 4 por ciento del comercio exterior (tanto de exportaciones como importaciones) a casi el 7 por ciento (exportaciones) y el 16 por ciento (importaciones).

Si consideramos la posición que ocupan los países que integran los bloques que serían objetivo de los acuerdos comerciales (UE y AP) podemos observar que, para el caso de los países de la UE, España aparece como séptimo destino de las exportaciones, dado que compra el 2,63 por ciento de los productos que Argentina vende al mundo. Holanda aparece como noveno y Alemania onceavo. Si consideramos las importaciones, Alemania aparece en cuarto lugar, después de la China, seguido por Italia en la séptima posición, Francia en la décima y España en la doceava. En este sentido, los países de la UE muestran una clara predominancia como proveedores de importaciones respecto a su rol como compradores de productos argentinos.

Respecto a la AP, en la relación comercial se destaca Chile como cuarto comprador de productos argentinos aunque su posición como proveedor es menos relevante, descendiendo a la posición 15, y México se posiciona octavo como origen de importaciones, pero se encuentra en una posición muy insignificante en la compra de productos argentinos (posición veinteava).

Si analizamos los socios comerciales en términos de bloque, se destaca el papel del Mercosur como principal socio; en 2014 recibe el 28,6 por ciento de las exportaciones argentinas y es el origen del 23 por ciento de las importaciones. Luego siguen Asia y la UE, que se disputan el segundo y tercer lugar como origen de las importaciones (con 16,34 y 15,6 por ciento, respectivamente). En el caso de las exportaciones, la UE aparece como segundo destino, recibiendo el 12,7 por ciento de las ventas argentinas, mientras que Asia compra el 9,8 por ciento. La AP es el origen del 4,2 por ciento de lo que compra argentina y el destino del 8,7 por ciento de sus ventas.

Gráfico 1: Principales socios comerciales de Argentina por exportaciones e importaciones. Año 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE SITC.Rev.3, Año 2014

Por último, cabe mencionar que la Argentina tiene una Balanza Comercial positiva en 2014 con el Mercosur y la AP, pero negativa con la UE, Estados Unidos y Asia. La AP ha perdido relevancia como destino de las exportaciones argentinas entre 2001 y 2014, pasó de recibir el 14,9 por ciento de las exportaciones totales en 2001, al 8,7 por ciento en 2014. La UE también perdió posiciones relativas tanto en exportaciones como en importaciones. De comprar el 17,6 por ciento de las exportaciones argentinas en 2001, pasó a comprar el 12,7, mientras que en lo que respecta a las importaciones, las ventas de productos europeos hacia la Argentina pasaron de representar el 22,5 por ciento de las importaciones totales, al 16,3. A lo largo del período, el único bloque que consiguió mejorar significativamente su participación como proveedor de importaciones fue Asia, dado que las compras

de origen asiático se triplicaron entre 2001 y 2014, donde China tiene un papel preponderante. El Mercosur mantuvo su participación como destino de las exportaciones argentinas y redujo, especialmente hacia el final del periodo, su peso como proveedor de productos.

3.3. La composición tecnológica de los flujos de importaciones y exportaciones

Respecto a la composición tecnológica de los flujos comerciales internacionales de la Argentina hacia el mundo, en el gráfico 2 podemos observar que en 2014 el país muestra una inserción internacional que es típica de las economías periféricas, con una clara concentración de la exportación en productos primarios y manufacturas basadas en los recursos naturales y con una alta dependencia de la importación de manufacturas con tecnología media y alta.

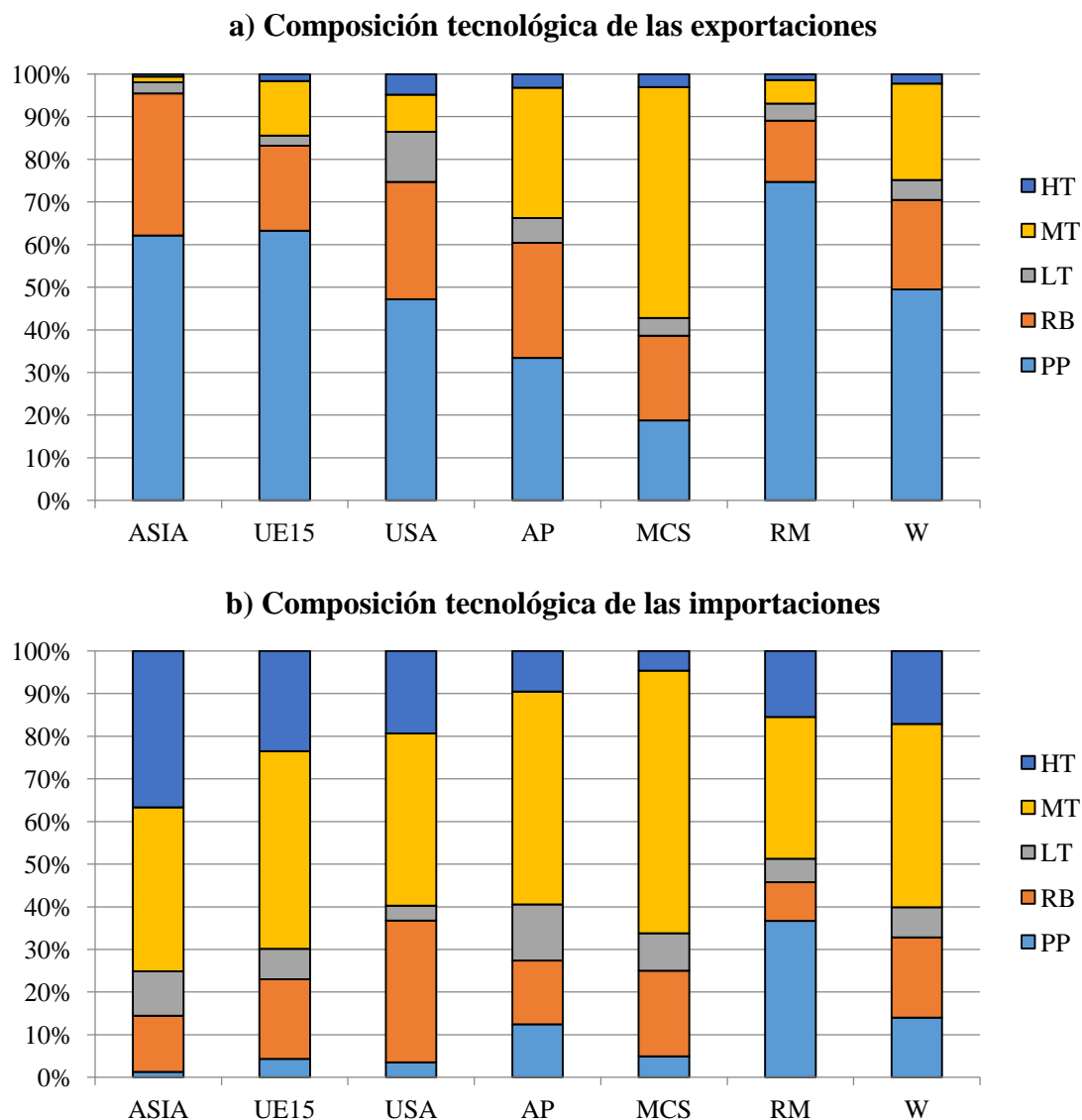
Las exportaciones de productos primarios y manufacturas de origen agrícola representan el 65 por ciento de las exportaciones totales y supera el 70 por ciento si incluimos las manufacturas basadas en recursos naturales no agrícolas (RBO), luego lo sigue el sector automotriz (MTA), con 13 por ciento y otras manufacturas de tecnología media no automotriz (MTO), 9,7 por ciento. Las importaciones se concentran esencialmente en las manufacturas con contenido tecnológico medio no automotriz, 28,86 por ciento, y en las manufacturas con alto contenido tecnológico (HT), 17,13 por ciento. Luego se destacan las manufacturas basadas en recursos naturales no agrícolas (que incluyen esencialmente los recursos energéticos, cuyas importaciones han crecido en los últimos años a ritmos acelerados, muy por encima del promedio),⁹ en 2014 las RBO fueron 14,1 por ciento (mientras que en 2001 representaban el 10,37 por ciento).

Sin embargo, si analizamos los flujos comerciales hacia el bloque integrado por MCS y MCSA podemos observar que la especialización comercial argentina cambia completamente. La economía se posiciona ante la región como proveedora de insumos manufacturados y de productos finales con mayor valor agregado, mostrando un interesante dinamismo a lo largo de los últimos años, lo que ha dado lugar a la profundización de este patrón de especialización opuesto al evidenciado en los intercambios con el resto del mundo. Como señala Porta:

“La composición de las exportaciones regionales muestra diferentes sesgos relativos de especialización, según los mercados de destino. Por ejemplo, entre las ventas argentinas al resto del mundo, predominan ampliamente las exportaciones de base agraria, sean materias primas o manufacturados derivados; en la pauta exportadora al Mercosur (y a Brasil), en cambio, fue creciendo paulatinamente un componente de manufacturas de origen industrial.” (Porta, 2008:13)

⁹ Ver Olivera, 2011:34.

Gráfico 2: Composición tecnológica de las exportaciones argentinas hacia determinados bloques comerciales. Año 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE SITC.Rev.3, Año 2014 y Lall (2000)

En las exportaciones argentinas hacia el MCS se destaca el papel de las manufacturas con contenido tecnológico medio (MT: 54,18 por ciento), siendo preponderante el papel del comercio bilateral Argentina-Brasil de productos del complejo automotriz que representa más del 37 por ciento de las exportaciones de la Argentina hacia el MCS.¹⁰ En el caso de la AP, vemos que las manufacturas

¹⁰ En ese sentido, la renovación del pacto automotor, a fines del año pasado, fue un importante avance para mantener el crecimiento del sector, en un contexto en el que Brasil en los últimos años muestra su interés por transitar los caminos del

con contenido tecnológico medio tienen un papel interesante, aunque menor que en el caso del MCS. Las MT representan el 30 por ciento de las exportaciones totales y en este caso se destacan las manufacturas no automotrices, con el 18 por ciento (en particular productos químicos y de perfumería).

4. Las relaciones bilaterales con la UE y la AP

4.1. Algunas características del comercio entre Argentina y la UE

Para indagar acerca de los efectos que podría generar la firma de un TLC con la UE sobre la estructura comercial, es importante considerar las características de la especialización comercial de cada región y de sus intercambios, sobre todo a la luz de las asimetrías entre sus estructuras económicas y niveles de desarrollo económico. A partir del análisis de los intercambios interbloque podemos observar que el peso de la UE como socio comercial para la Argentina es mucho mayor que el peso de Argentina como socio comercial para la UE, mostrando la clara predominancia que tendría el bloque europeo en las negociaciones. De hecho, para la Argentina, del total de compras que realizó en el exterior en 2014, el 15,6 por ciento tuvo origen europeo, y del total de productos argentinos que se exportaron, el 12,7 por ciento fue destinado a la UE. Por otro lado, la UE destina a la Argentina sólo el 0,2 por ciento de sus ventas hacia el exterior, mientras que las compras de productos argentinos representan menos del 0,2 por ciento de los productos que cada país compra como importaciones (incluyendo los intercambios intrarregionales). El costo relativo para la UE de romper relaciones comerciales con la Argentina es mucho menor, otorgándole ventajas importantes a la hora de las negociaciones.

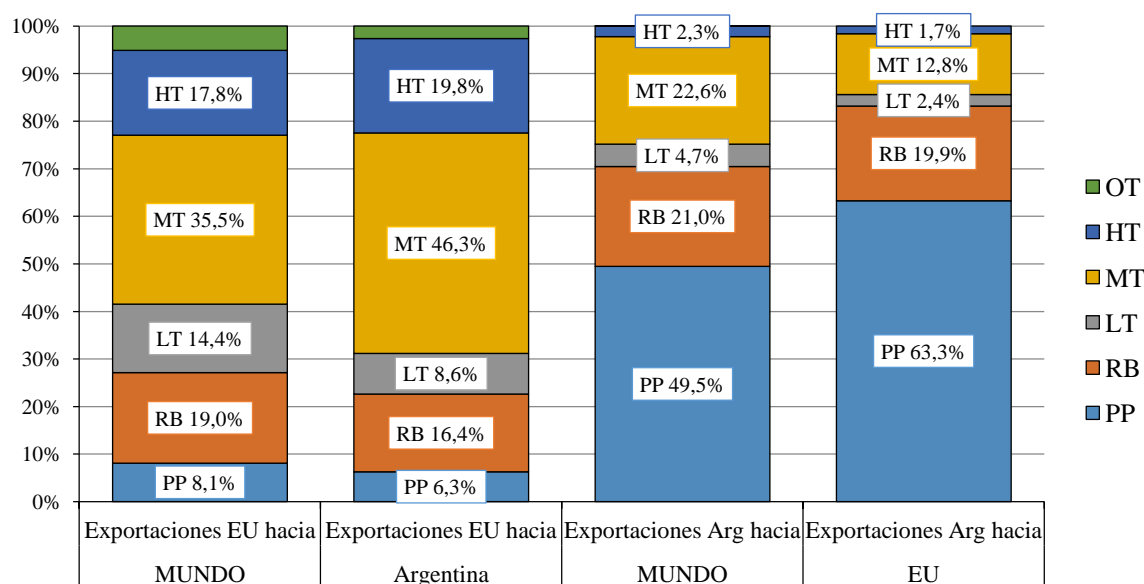
Por otro lado, la UE se inserta en el sistema multilateral de comercio como proveedor de manufacturas con alto y medio contenido tecnológico, mientras que la Argentina tiene la especialización comercial característica de las economías periféricas, donde priman los bienes primarios y las *commodities* agrícolas. En los intercambios interbloque estas características de especialización comercial se reproducen y hasta se profundizan. Como se puede verificar en el Gráfico 3, en las exportaciones de UE hacia la Argentina el peso de las manufacturas con contenido tecnológico alto y, sobre todo, medio supera el 65 por ciento del total de exportaciones hacia este destino. Así, el

libre mercado y abandonar las políticas sectoriales que garantizan altos niveles de empleo y producción manufacturera doméstica y regional.

incremento del comercio entre UE y Mercosur a partir de la firma del tratado, tendería a incentivar la expansión de las producciones más tecnológicas en Europa.

Por otro lado, en la relación bilateral Argentina-UE el peso relativo de las *commodities* es extremadamente elevado. Las ventas de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales hacia Europa superan el 83 por ciento de las exportaciones hacia dicho destino (ver Gráfico 3, cuarta barra). Este porcentaje es, incluso, más elevado que el peso que tienen las *commodities* en las exportaciones de Argentina al mundo (70,5 por ciento). De este modo, la profundización de la relación comercial con Europa potenciaría la especialización primaria del país (probablemente a costa de una retracción en la especialización comercial con el Mercosur, que se caracteriza por tener mayor valor agregado, ver Gráfico 2, quinta barra - MCS).

Gráfico 3: Especialización comercial de la UE y de Argentina según contenido tecnológico de las exportaciones hacia cada destino. 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE SITC.Rev.3, Año 2014 y Lall (2000)

4.2. Algunas características del comercio entre Argentina y la AP

El caso del bloque AP es paradigmático en cuanto a su creación y objetivos. El bloque se conformó en 2011 entre socios que evidenciaban niveles de intercambio comercial bajos y cuyos productos ya gozaban de niveles bajos de arancel. En ese sentido, como mencionamos en la introducción, la conformación de la AP parecería esencialmente surgir a partir de la necesidad de los países firmantes de posicionarse políticamente en oposición a las ideas de la UNASUR, y no tanto

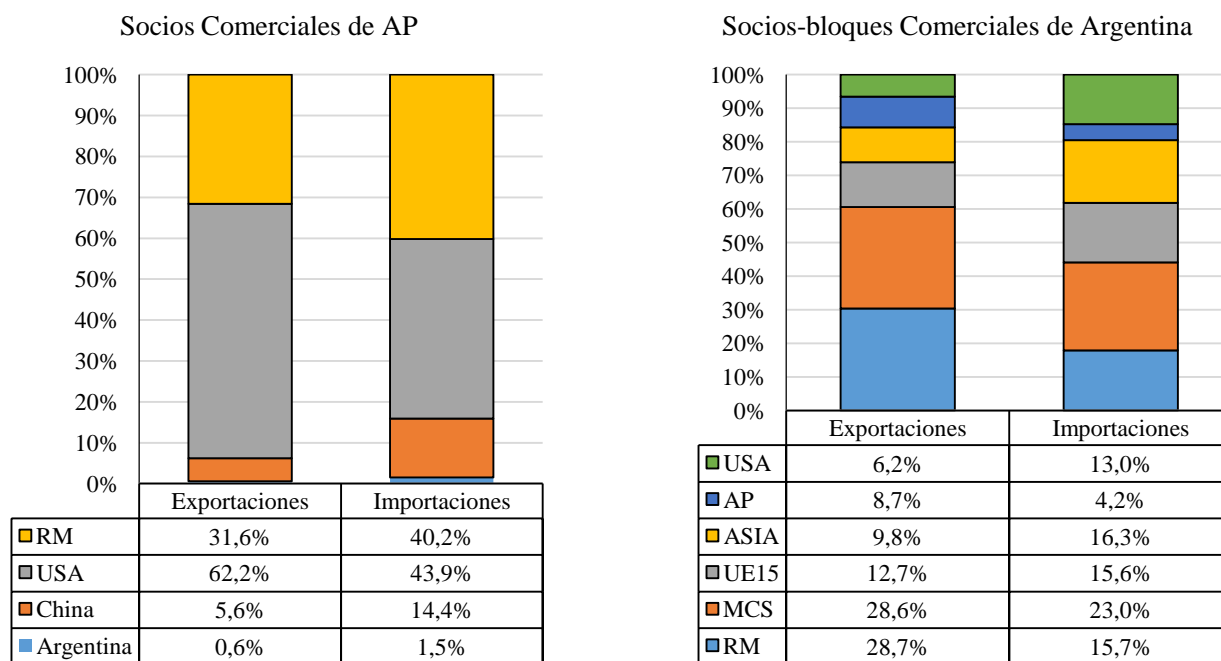
como una estrategia de fortalecer los flujos comerciales entre ellos. El principal socio comercial extra bloque, tanto para exportaciones como para importaciones, son los Estados Unidos. Las ventas a dicho destino ascienden a 62,2 por ciento y las compras a 43,9 (ver Gráfico 4). Hay que destacar que si bien los Estados Unidos son el principal destino para los cuatro países de AP, su peso no es homogéneo, ni tan importante para cada caso. De hecho, este porcentaje se encuentra sobredimensionado por la importancia relativa que tiene la economía mexicana en el bloque y el elevado nivel de intercambios que dicho país registra con los Estados Unidos (destacándose el papel de la producción llamada “maquila”, en la frontera norte de México, que se encarga del ensamblado de productos y partes de los Estados Unidos, ver Olivera, 2010:14-16).

Por otra parte, la relación comercial entre la AP y la Argentina es poco relevante en comparación con otros socios. El conjunto de países de la AP compra a la Argentina el 1,5 por ciento del total de los productos que importa y vende a ese destino el 0,6 de sus exportaciones totales. Para la Argentina, el peso de la AP es relativamente mayor, ya que Argentina vende el 8,7 por ciento de sus exportaciones a ese destino. En cuanto a las exportaciones, se destacan las ventas a Chile de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales (PP+RB: 72,2 por ciento, especialmente en pienso, maíz, cebada y otros cereales, carne, aceites de petróleo y otros minerales, aceites y grasas vegetales, frutas, elementos químicos, propano y butano, etc.) seguido por manufacturas con contenido tecnológico medio que representan el 20,3 por ciento de las ventas totales de Argentina a Chile (productos del complejo automotriz: 5 por ciento, especialmente vehículos terminados para transporte de mercancías y de pasajeros y autopartes; productos de perfumería y tocador: 5 por ciento; insecticidas: 2 por ciento; además de algunos productos químicos y otras maquinarias). En el caso de Perú, la estructura de las ventas de la Argentina es bastante similar a la del comercio bilateral Argentina-Chile; sin embargo, el peso de Perú como destino de las exportaciones es mucho menor (a Perú se destina el 1,7 por ciento de las exportaciones argentinas). El caso de México, si bien releva poca importancia en materia de compras de productos argentinos (del orden de 1,4 por ciento en 2014), los intercambios son esencialmente de productos con tecnología media (MT representa el 56 por ciento de las exportaciones hacia México): vehículos terminados (28 por ciento), autopartes y piezas (7 por ciento) y en menor medida, artículos de perfumería y productos químicos. Colombia también registra una participación poco significativa y sus compras se concentran en productos primarios (44,5 por ciento) y del complejo automotriz (menos del 20 por ciento).

El patrón de especialización comercial de la Argentina con la AP es levemente superior en cuanto a complejidad tecnológica respecto a la especialización en el comercio mundial (ver Gráfico 2, cuarta y séptima barras).

En cuanto a las compras argentinas, la AP es el origen del 4,4 por ciento de las importaciones totales. En este caso se destaca particularmente el comercio bilateral con México, que provee el 2,5 por ciento de las compras totales de productos extranjeros, esencialmente con manufacturas de tecnología media (66 por ciento, de los cuales 34 por ciento pertenece al complejo automotriz y 32 por ciento de productos de perfumería, productos químicos, ácidos, abonos y partes y componentes para maquinarias) y alta (15,7 por ciento, esencialmente medicamentos y aparatos eléctricos). Chile, que es el origen del 2,6 por ciento de las compras argentinas, concentra esencialmente productos primarios y manufacturas de recursos naturales, con un rol predominante del cobre, seguido por productos del complejo paplero y de los rubros de alimentación.

Gráfico 4: Principales socios comerciales de la AP y bloques comerciales socios de la Argentina, exportaciones e importaciones. Año 2014.



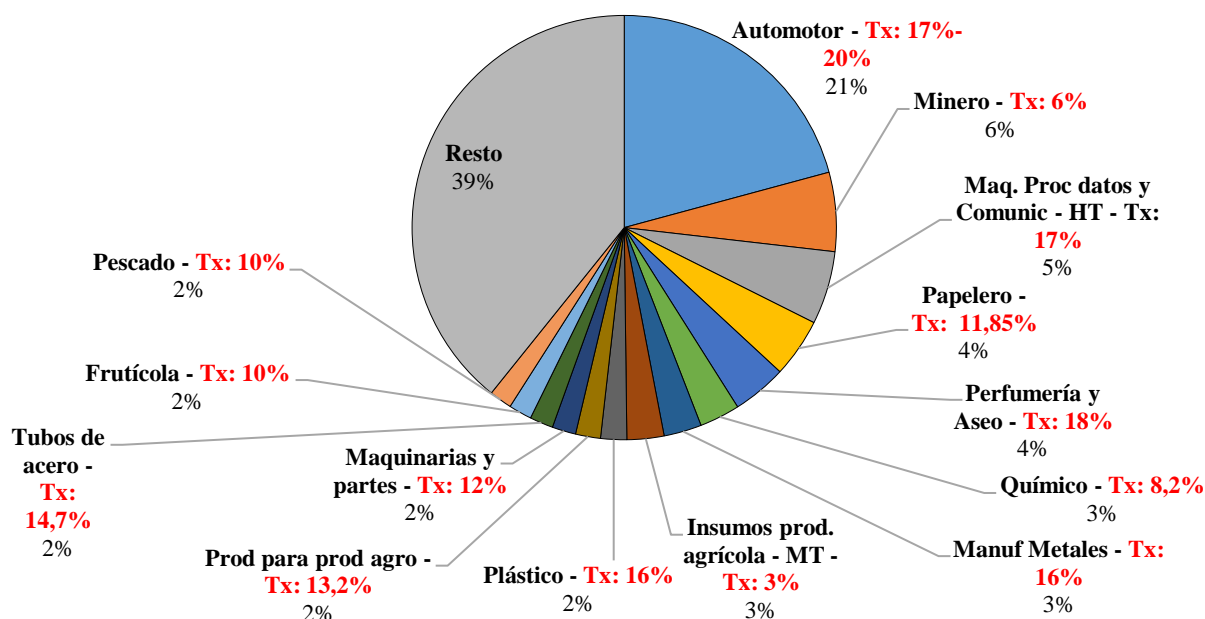
Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE SITC.Rev.3, Año 2014

5. La estructura arancelaria

Para evaluar la posible relevancia de los acuerdos comerciales, es necesario estudiar la estructura arancelaria de cada uno de los bloques, a partir de los principales productos de importación y exportación. Para identificar los principales productos (o complejos productivos) que caracterizan los intercambios, se considerarán únicamente aquellos que, ordenados por peso en las compras (y ventas) totales, representen acumulativamente hasta el 60 por ciento del total. Para el caso de la AP, dado que los intercambios con Colombia y Perú son muy bajos, se estudiará particularmente las exportaciones de productos argentinos hacia Chile y México.

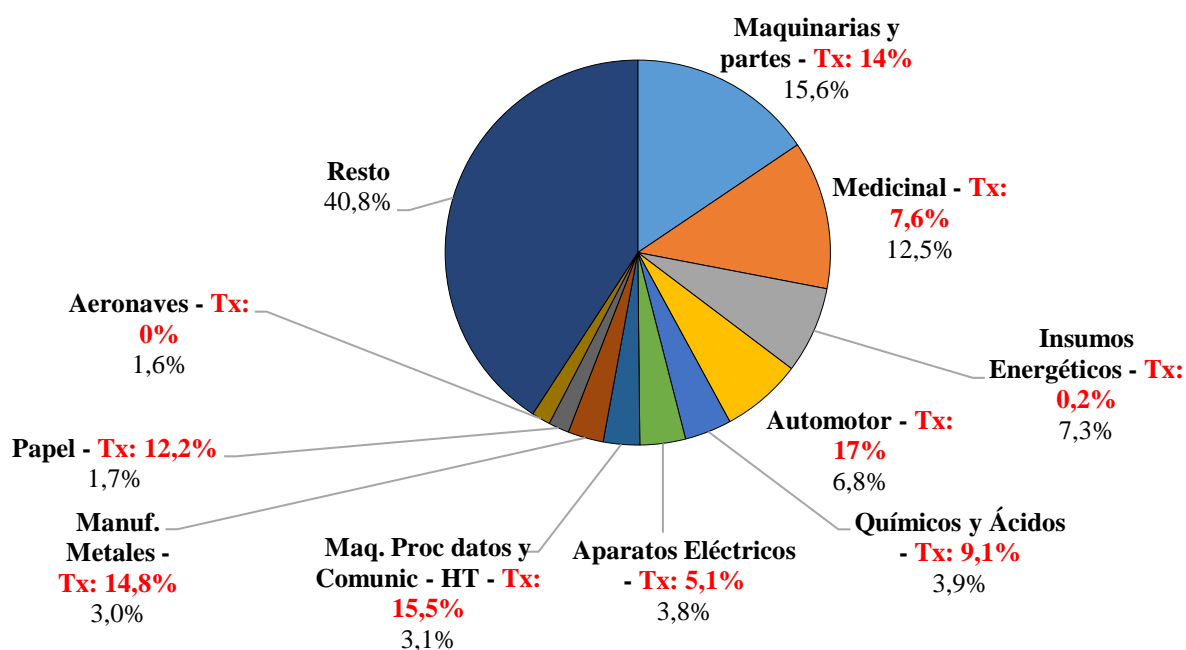
El primer punto a destacar es que las importaciones realizadas por la Argentina tanto con origen AP, como con origen UE, se encuentran mucho más diversificadas, dado que en el 60 por ciento de las importaciones más significativas encontramos casi 20 complejos diferentes, mientras que las exportaciones argentinas a estos destinos pueden resumirse en 5 y 7 grupos.

Gráfico 5: Principales Importaciones por complejo realizadas por argentina con origen AP y sus respectivas alícuotas de impuesto aduanero (Tx) en Argentina. 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE y WTO Tariff Database.

Gráfico 6: Principales Importaciones por complejo realizadas por argentina con origen UE y sus respectivas alícuotas de impuesto aduanero (Tx) en Argentina. 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE y WTO Tariffs Database.

Tabla 2: Principales Exportaciones de productos argentinos hacia México y sus respectivas alícuotas de impuesto aduanero (Tx) en México. 2014

Producto	Peso de la importación en el total	Alícuota de impuesto en aduana México
Vehículos automotores para el transporte de mercancías	28,0%	21,5%
Cuero	11,7%	0,0%
Partes, piezas y accesorios de los automotores	7,1%	5,1%
Lingotes y otras formas primarias de hierro o acero	4,9%	0,0%
Productos y preparados comestibles	4,2%	13,0%
Medicamentos	3,7%	6,0%
Productos de perfumería	3,3%	10,0%
Peso sobre total	62,9%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE y WTO Tariffs Database.

Tabla 3: Principales Exportaciones de productos argentinos hacia UE y sus respectivas alícuotas de impuesto aduanero (Tx) en UE. 2014

Producto	Peso de la importación en el total	Alícuota de impuesto en aduana UE
Pienso para animales	36,2%	2,5%
Productos químicos diversos	8,3%	3,5%
Crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos	7,0%	12,5%
Minerales de cobre	6,9%	0,0%
Carne de ganado bovino	5,8%	*
Peso sobre total	64,2%	

*En el caso de ganado bovino, la UE aplica cuotas de importación (restricción cuantitativa fitosanitaria), que pagan una alícuota de [12.8 % + 303.4 EUR/100 kg]

Fuente: Elaboración propia en base a datos COMTRADE y *WTO Tariffs Database*.

El caso chileno es un caso especial dado que tiene una estructura arancelaria homogénea y simplificada. En 2003 rebajaron la alícuota única a 6 por ciento¹¹ (de 11 por ciento que era el arancel en los años 90s).¹² De esta forma, Chile no realiza ningún tipo de protección o diferenciación con sectores específicos. La adopción de dicha estrategia fue justificada bajo el argumento de la necesidad de reducir costos de los componentes importados en la producción local. Cabe destacar que las exportaciones chilenas se agrupan en el sector minería, especialmente cobre (tanto mineral como refinado) 50 por ciento, frutas (destacándose la uva y las manzanas) 7 por ciento, pescado (salmón) 6 por ciento y bebidas alcohólicas (vino) 2 por ciento. De esta forma, las exportaciones se concentran en los sectores en los cuales Chile cuenta con ventajas naturales y la estructura productiva local (poco diversificada) carece de protección de tipo aduanera.

Como ya se mencionó en el apartado anterior, en los intercambios de la Argentina con la UE, se destaca la complejidad de los productos importados (Gráfico 6) y el carácter primario de los exportados (Tabla 3). Si ahora analizamos la estructura arancelaria, vemos que en la Argentina se registran tarifas mayores, sobre todo en determinadas manufacturas de tecnología media y alta (como el sector automotriz, las maquinarias, las maquinarias de procesamiento de datos y las manufacturas de metales) que han sido protegidas fundamentalmente a partir de las políticas de expansión de dichos sectores en

¹¹ Registrando pocas excepciones en casos específicos que presentan alícuotas nulas como el caso de aviones, helicópteros, barcos, barcos de guerra, reactores nucleares (EURATOM), o alícuotas bajas (inferiores a 5 por ciento), como los libros y algunas maquinarias.

¹² En dicho momento, para compensar las pérdidas de recaudación asociadas a la reducción de la alícuota, se incrementaron los impuestos internos, en particular al tabaco, gasolinas, timbres y estampillas y bebidas alcohólicas.

la estructura productiva local.¹³ De hecho, los productos de origen europeo al entrar a la aduana argentina deben pagar alícuotas mayores (11,3 por ciento en promedio) que los productos argentinos en Europa (4,5 por ciento). Cabe destacar, que Europa, como la mayoría de los países desarrollados, cuentan con una estructura arancelaria más homogénea y cuyos promedios son mucho menores, a su vez, la protección a la producción agrícola en la UE pasa esencialmente por las políticas de subsidios, como la Política Agraria Común (PAC), las restricciones fitosanitarias y las restricciones cuantitativas, que no parecerían ser parte del acuerdo. Por otro lado, en términos de poder contractual, la UE se encuentra en una posición dominante dado el peso que cada bloque tiene como socio comercial del otro. De esta forma, la firma de un TLC beneficiaría más a la UE en términos relativos, mientras que provocaría en la Argentina una reducción de la protección al entramado productivo local (esencialmente en el sector automotor y el sector productor de maquinarias) y una expansión de los sectores primarios.

Por otro lado, los intercambios con la AP, mucho menos significativos, se concentran en el complejo automotriz, donde sus alícuotas son elevadas tanto para Argentina como para México, rondando el 20 por ciento, y en otros sectores menores como los productos alimentarios, artículos del complejo paplero y las manufacturas de metal, donde en el caso de las importaciones argentinas las tasas son elevadas. En este caso, parecería ser más beneficioso realizar un acuerdo sectorial específico, como por ejemplo un Pacto Automotor, que busque promover la integración productiva del sector, que un TLC cuyos costos son mayores y sus beneficios menores.

6. Creación de empleo por sector de ocupación en la Argentina

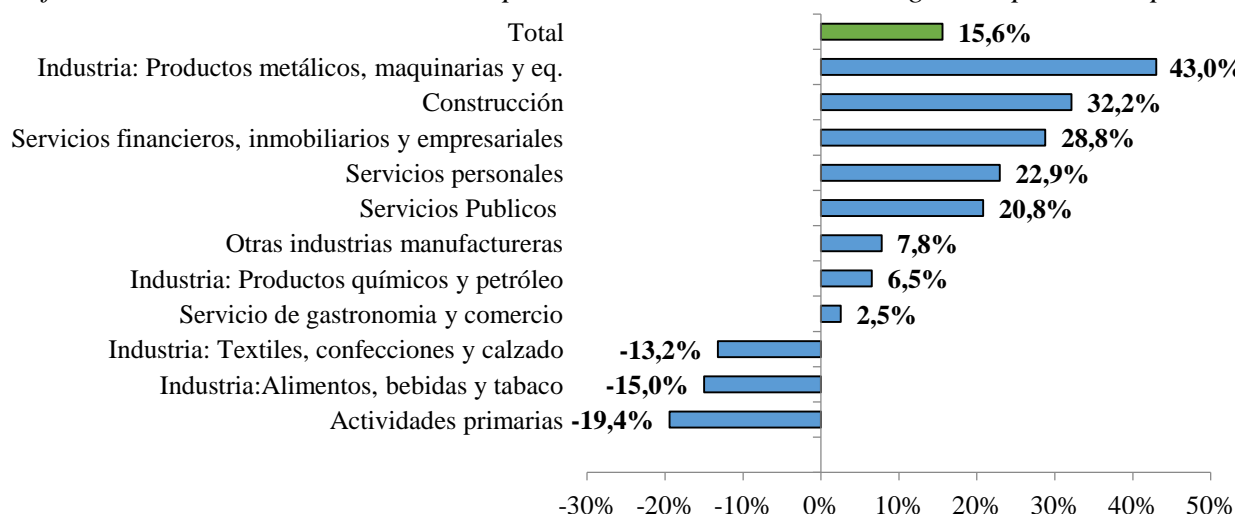
A partir del análisis realizado hasta ahora, sobre la base de las especializaciones comerciales de cada bloque y de las estructuras arancelarias, surgiría que el efecto de la firma de un acuerdo, fundamentalmente en el caso de la UE, sería el de profundizar la especialización en los sectores primarios, en detrimento del sector industrial. Por ello resulta importante tener en cuenta los efectos potenciales que tendría la firma del TLC sobre la ocupación en la Argentina. En este apartado presentamos el número de ocupados de la Argentina por sectores y su evolución en los últimos años.¹⁴

¹³ Los sectores metalmecánico y automotriz fueron los que más acompañaron los intentos de desarrollo en distintos momentos históricos, sea por la cantidad de eslabonamientos que muestran al interior de la economía, como por su elevada absorción de empleo.

¹⁴ Información elaborados a partir de los microdatos de las bases Usuarías de la Encuesta Permanente de Hogares continua (EPHc) que publica INDEC, para 31 aglomerados urbanos y un aglomerado urbano-rural

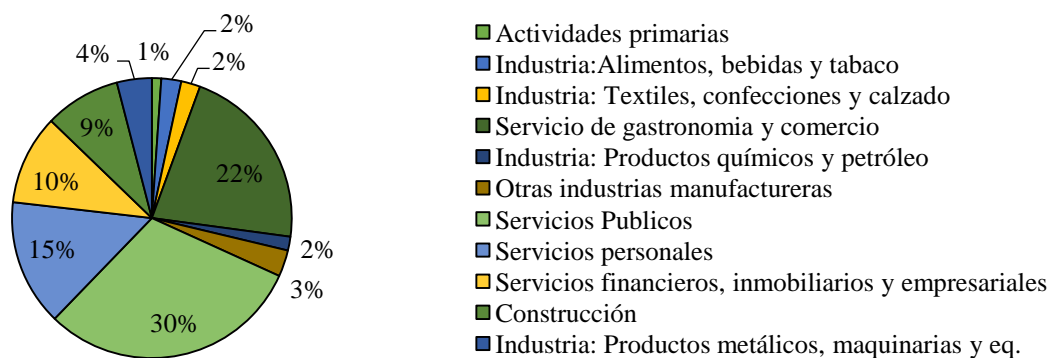
Como puede observarse a partir del análisis de la variación del número de ocupados entre 2004 y 2013 (ver Gráfico 7), el sector agrícola y el sector industrial alimentario, a pesar de haber experimentado fuertes tasas de crecimiento gracias a la pujante demanda internacional, no crearon puestos de trabajo, de hecho, la variación acumulada en ese periodo fue negativa. Por otro lado, el sector industrial, sobre todo maquinarias y equipos y otras manufacturas, si bien tiene una participación relativa menor en número de ocupados respecto al sector servicios (ver Gráfico 8), fue uno de los más dinámicos en términos de tasa de crecimiento del empleo. De este modo, la firma del tratado de libre comercio podría tener fuertes repercusiones tanto sobre la estrategia de crecimiento industrial local, como sobre la ocupación.

Gráfico 7: Variación del número de ocupados entre 2004-2013 en la Argentina por sector productivo



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH Indec

Gráfico 8: Participación de los ocupados por sector productivo. Argentina, 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH Indec

7. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos analizado las características del comercio exterior de la Argentina, de la AP y de la UE, para entender las implicancias que la firma de TLCs con ambos bloques podría tener sobre la estructura comercial y, a través de ella, la estructura productiva de la Argentina. Es importante, sin embargo, diferenciar entre uno y otro caso. La UE es un bloque económico que concentra las economías más avanzadas, con altos niveles de tecnología y homogeneidad de sus estructuras productivas, que presentan complejidad (de sus entramados industriales) y elevada diversificación. A su vez, la estructura arancelaria es mucho más homogénea y simple, presentando alícuotas menores, dado que la protección a los productores locales, cuando necesaria, se realiza a través de otros canales (como los subsidios al sector agrícola a través de la PAC, los subsidios a las áreas de investigación y desarrollo que permiten la reducción de costos a los entramados industriales de mayor tecnología, la exención de impuestos a determinados sectores tecnológicos, etc.). Dichos canales “alternativos” en general no son alcanzados por la firma de TLCs.

Respecto a la firma de un TLC con la UE, al menos en el corto y mediano plazos, profundizaría el perfil primario exportador de la Argentina, mientras que favorecería el patrón exportador de bienes de media y alta tecnología de la UE. El resultado sería una especialización aún mayor del patrón de comercio internacional basado en el modelo de las ventajas comparativas estáticas, lo que iría en dirección contraria a las políticas de expansión de la demanda de los años recientes, que tuvieron el doble objetivo de promover la inclusión social de los estratos más bajos de la sociedad, por un lado, e incentivar la expansión de los entramados industriales locales creadores de puestos de trabajo, por el otro. A su vez, uno de los problemas más graves asociado con la profundización de la especialización productiva basada en los *commodities* es que se potenciarían las diferencias en los niveles de riqueza y desarrollo entre las partes firmantes del Acuerdo. Como se señaló en la sección 2, este tipo de especialización comercial se caracteriza por sus limitados encadenamientos hacia adelante y hacia atrás en la estructura productiva local, generando pocos estímulos al crecimiento global de la economía. A su vez, la especialización primaria se destaca por tener pobres resultados en cuanto a la creación de empleo y, dada la volatilidad de los precios internacionales de estos productos y la relación entre las elasticidades demanda de importación y exportación (a partir de la Ley de Engel), genera una tendencia a acrecentar las restricciones externas, aumentando la exposición de la economía argentina a las vulnerabilidades del comercio internacional y las volatilidades de los flujos de capitales internacionales.

Quienes destacan las virtudes del TLC opinan que desde el punto de vista de la Argentina la eliminación o reducción de los aranceles podría significar una caída en los costos de los insumos industriales y bienes de capital importados que podrían ser aprovechados por el sector manufacturero. Sin embargo, el problema es que las industrias locales competidoras de las importaciones desgravadas de la UE se verían más expuestas a la competencia internacional, dificultando su rentabilidad y permanencia en los mercados domésticos, más allá que los nuevos costos de producción sean rebajados.

Otro de los puntos apreciados de un TLC con Europa sería el aumento del flujo de inversiones extranjeras directas (IED), dado que se trata del principal inversor extranjero en la región (si bien está perdiendo peso relativo respecto a Asia y América Latina – *translatinas*). Sin embargo, el destino de la IED no es definido por los gobiernos de los países receptores de la misma sino por los dueños del capital (dados los exiguos controles a los flujos de capitales). En general, los principales destinos son los sectores de servicios, los sectores productores primarios y de recursos naturales (ver CEPAL, 2011:35-36). Por este motivo, el aumento de los flujos de IED conllevaría a una ulterior profundización de la especialización productiva. Sumado al hecho de que si bien las divisas que entren por IED podrían servir para paliar la restricción externa, esos capitales implican la remisión de utilidades y dividendos, con lo cual no se trataría de una fuente genuina, ni de largo plazo, de financiamiento de las cuentas externas.

Respecto al comercio con la AP, a partir de los datos presentados, podemos observar que el mismo sería demasiado bajo como para esperar que la firma del TLC aporte grandes resultados en materia de expansión de las exportaciones y mejora de las cuentas externas argentinas.

En conclusión, si bien es evidente que la Argentina necesita mejorar sus cuentas externas para evitar crisis de balanza de pagos y ulteriores devaluaciones de la moneda local, el camino del libre comercio no parecería prometedor, dados sus efectos sobre la profundización del patrón de especialización primaria de la economía argentina. Asimismo, hay que destacar que ni la UE ni la AP parecerían ser los socios más adecuados para alcanzar la inserción internacional que necesita la Argentina. En efecto una inserción que sea compatible con una estrategia de desarrollo y reducción de las restricciones al crecimiento difícilmente provendría de un acuerdo de libre comercio con un socio (UE) con el cual existe un grado de asimetría estructural respecto a la complejidad de las estructuras productivas y los niveles de productividad. Un acuerdo con la UE sólo profundizaría el clásico esquema centro-periferia de Prebisch y la CEPAL, dado que el camino del libre comercio agudizaría la

especialización comercial y productiva agroexportadora argentina y perjudicaría a los entramados productivos manufactureros locales. En segundo lugar, el acuerdo con la AP no parecería ser muy prometedor, dado que si bien los intercambios se caracterizan por tener un componente más industrial y con mayor valor agregado, los magros niveles de comercio bilateral no ayudarían a mejorar la inserción externa. En ese sentido, parecerían más adecuados poder establecer acuerdos sectoriales específicos en lugar de firmar que tratados de libre comercio generales.

Desde nuestra perspectiva, la Argentina debería pensar cómo profundizar su integración productiva mediante la coordinación de políticas que permitan explotar y profundizar los intercambios en sectores industriales. En ese sentido, aumentar las complementariedades con los países del Mercosur y el Mercosur Ampliado, parece una estrategia que si bien es más compleja y de largo plazo, parecería ser la única vía posible para el desarrollo económico de la región que permita la reducción del peso de la restricción externa, altos niveles de ocupación y tasas de crecimiento que puedan sostenerse en el tiempo.

Bibliografía

- Abeles, Martín, Lavarello Pablo y Montagu, Haroldo (2013), “Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina”, en Infante, Ricardo y Pablo Gerstenfeld (Ed.), *Hacia un Desarrollo Inclusivo. El Caso de la Argentina*, Santiago de Chile, ECLAC, pp. 23-96.
- CEPAL (2011). “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe”. *CEPAL, Colección de Informes Anuales*. Santiago de Chile: CEPAL
- Cimoli, Mario, Gabriel Porcile y Rovira Sebastián (2010), "Structural change and the BOP-constraint: why did Latin America fail to converge?", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, núm 2, Oxford, Oxford University Press, pp. 389-411.
- Feenstra, Robert (2002), *Advanced International Trade: Theory and Evidence*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Lall, S. (2000). “The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998”. *Working Paper n. 44*, Oxford: Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Lin, J. and Chang, H-J. (2009). “Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang”. *Development Policy Review*, vol 27, núm 5, pp.483-502.
- Olivera, M. (2011). “Notas sobre la Teoría del Crecimiento Guiado por la Demanda”. *Revista Argentina Heterodoxa*, vol 1, núm 1, pp. 28-34.
- Olivera, M. (2010). “Challenges to Regional Integration in Latin America”. *Working Paper*, 3/2010, Department of Public Economics, Pavia: Pavia University Press.
- Olivera, M. y D. Villani (2014). “Tratado de Libre Comercio Mercosur-Unión Europea y sus posibles consecuencias sobre la especialización comercial y la estructura económica”. *Presentado en el Congreso de Economía Política Internacional*, Universidad Nacional de Moreno, Argentina. Noviembre de 2014.
- Porta F. (2008). “La Integración Sudamericana en Perspectiva. Problemas y dilemas”. *Documento de Proyecto*, Santiago de Chile: Cepal
- Prebisch, Raúl (1950), *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, New York, United Nations Department of Social Affairs.
- Rodríguez, Octavio (2001), “Fundamentos del Estructuralismo Latinoamericano”, *Revista Comercio Exterior*, vol. 51, núm 2, México, BANCOMEXT, pp. 89-175.
- Samuelson, Paul (1948), “International Trade and the Equalisation Factor Prices”, *The Economic Journal*, vol. 58, núm. 230, Oxford, Blackwell Publishing Ltd., pp. 163-184.