

Introducción

Las exportaciones argentinas en el largo plazo (fines del siglo XIX–inicios del siglo XXI)

Agustina Rayes
Martín Schorr

Resumen

Este dossier ha surgido a propósito de la declaración del gobierno argentino del año 2019 como “Año de la Exportación”. Nos hemos planteado estudiar el papel de las exportaciones en la economía argentina en el largo plazo, destacando rupturas y continuidades. Consideramos que el tema es relevante dada la recurrencia, tanto en el ámbito público como en el privado, de subrayar que el sector exportador es uno de los motores de la economía nacional. Dividido cronológicamente, el dossier cuenta con contribuciones de Agustina Rayes (1870–1930), Teresita Gómez y Julio Ruiz (1930–1955), Juan Odisio y Marcelo Rougier (1955–1975), Matías Kulfas y Andrés Salle (1976–1990) y Andrés Wainer y Paula Belloni (1990s a la actualidad).

Palabras clave: Argentina – Exportaciones – Largo plazo

Abstract

This dossier has emerged regarding the declaration of the Argentine government that the year 2019 should be the “Year of Exportation”. We have considered studying the role of exports in the Argentine economy during the long term, highlighting ruptures and continuities. We believe that the issue is relevant given the recurrence, both in the public and private spheres, of pointing out that the export sector is one that foster the national economy. Divided chronologically, the dossier has contributions made by Agustina Rayes (1870–1930), Teresita Gómez and Julio Ruiz (1930–1955), Juan Odisio and Marcelo Rougier (1955–1975), Matías Kulfas and Andrés Salle (1976–1990) and Andrés Wainer and Paula Belloni (1990s to the present).

Key-words: Argentina – Exports – Long term

En 2019 el gobierno nacional, presidido por Mauricio Macri, estableció que el año corriente sería el “Año de la Exportación” (Decreto Nacional número 1177/2018). Usamos esta medida gubernamental como disparador para organizar el presente dossier, cuyo propósito es estudiar las características y el papel de las exportaciones en la economía argentina en el largo plazo. Es decir, observar históricamente el lugar de las ventas al extranjero, destacando rupturas y continuidades, pues, obviamente, el sector se transformó por motivos internos y externos. Consideramos que este tema es de capital importancia dada la recurrencia, tanto en el ámbito público como en el privado, de destacar que se trata de uno de los motores de la economía nacional. En

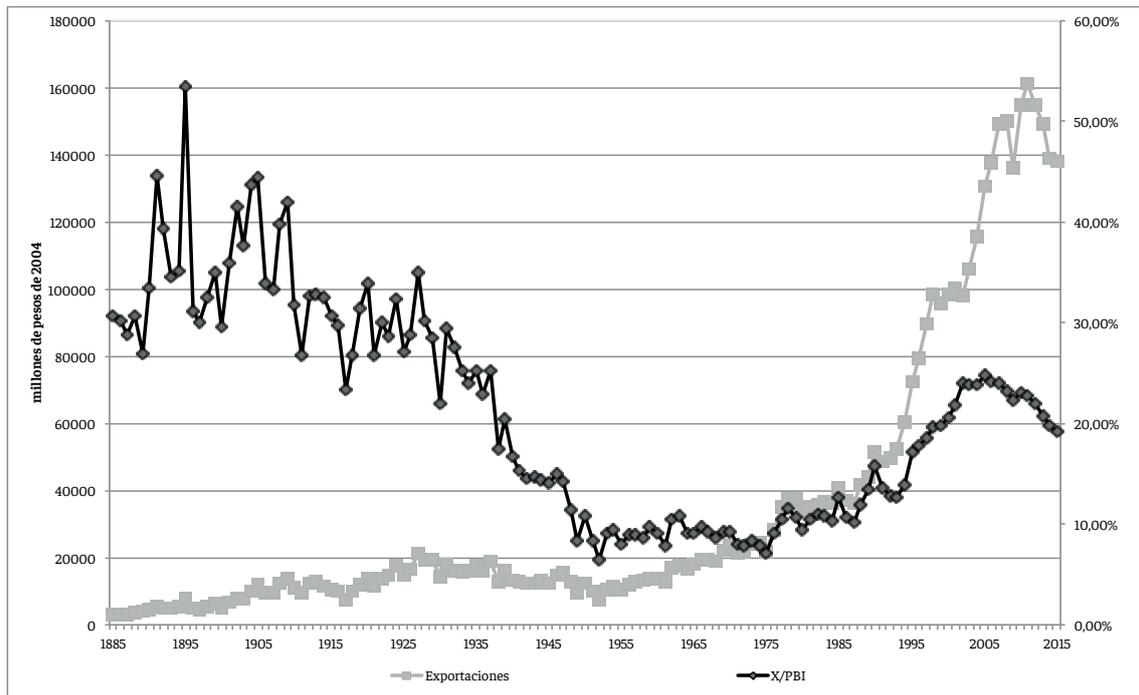
efecto, distintas administraciones han apelado a este sector en la búsqueda, no siempre exitosa, de obtener divisas, compensar la balanza comercial, traccionar crecimiento económico y sanear las cuentas fiscales.

En los últimos años la literatura especializada ha avanzado en análisis sectoriales, en la crítica de fuentes, en comparaciones internacionales, en estudios sobre la eficacia de las políticas públicas de promoción de las exportaciones, entre otros tópicos. Sin embargo, notamos la escasez de investigaciones actualizadas que den cuenta de la trayectoria de las exportaciones argentinas en el largo plazo. En este sentido, la propuesta en este dossier ha sido convocar a distintos/as historiadores/as para alcanzar una mirada amplia en términos temporales, es decir, desde las décadas finales decimonónicas a la actualidad.

Las exportaciones han sido consideradas tradicionalmente como uno de los factores impulsores del crecimiento de las economías latinoamericanas, en especial desde el proceso que se inició en el último cuarto del siglo XIX, conocido como la Primera Globalización (Bordo, Taylor, y Williamson, 2003; Gerchunoff y Llach, 2008; Cárdenas, Ocampo, y Thorp, 2003). En el caso argentino, las ventas de bienes al exterior han constituido históricamente una alternativa para desarrollar la economía doméstica (Cortés Conde, 2003; Braun, Feldman, Junowicz, y Roitman, 2008) y/o un vehículo para acceder a nuevos mercados y generar complementariedades dentro de la estructura productiva (Berretoni y Polonsky, 2011; Fanelli, 2012; Gerchunoff y Llach, 2018). Como se puede seguir del gráfico 1, transformaciones en el sistema mundial de comercio a comienzos del siglo XXI devolvieron al sector exportador una parte de la centralidad que tuvo, por lo menos, hasta la década de 1930 (Porta, Fernández Bugna, y Moldován, 2009: 71). De hecho, a partir de entonces, no sólo ha representado entre un quinto y un cuarto de la demanda global del PBI, sino que constituye un determinante de crecimiento en el largo aliento, incrementando el ingreso de divisas y atenuando, por un tiempo, la restricción externa. Por ello, y por la centralidad que históricamente la ortodoxia le ha conferido a las exportaciones (y, más ampliamente, a la liberalización comercial externa), entendemos que en esta clave debe leerse la medida del gobierno actual arriba mencionada.

Desde luego, un racconto de la historia de las exportaciones del territorio hoy denominado “argentino” hunde raíces en el espacio rioplatense controlado durante la colonia por los españoles y su posterior Independencia (la literatura ha avanzado en este estudio, por ejemplo, Amaral (1998), Newland (1998) y Rosal y Schmit (1999)), pero aquí nos concentraremos a partir del momento en que las exportaciones se transformaron en uno de los principales motores de la economía, en coincidencia con transformaciones productivas y cambios en la dotación de factores. Para comenzar, como señala Agustina Rayes en su contribución, las exportaciones argentinas en el período últimamente nombrado por la historiografía como Primera Globalización fueron exclusivamente materias primas y alimentos con nulo o escaso valor agregado, originadas principalmente en la ganadería y la agricultura, orientadas mayormente a los mercados europeos, aunque también a plazas americanas. Según la autora, su destacado crecimiento, en particular en comparación con otros países de la región, se debió, entre otras cuestiones, a la relativa diversificación de destinos –el principal a partir del siglo XX fue el Reino Unido que, aún con la distribución de los embarques “a órdenes” realizada, no compró más de entre un tercio y el 40% del valor total exportado– y a la relativa desconcentración de

Gráfico 1. Exportaciones (en millones de pesos de 2004) y como porcentaje del PBI, 1885–2015



Elaboración propia en base a Gerchunoff y Llach (2018).

productos –puesto que entre el primer y el segundo bien exportados no sumaron más del 40% del valor total. Desde luego, Rayes no omite que se trató de un contexto internacional particular –por el que las economías industrializadas aumentaron su demanda de la clase de artículos que la Argentina podía ofrecer, favorecidos por la baja de costos de transporte (trasatlánticos e internos) en un sistema preponderantemente librecambista y multilateral– que no se reeditó y del que el país extrajo algunas ventajas, aunque en el largo plazo quedó restringido a la oferta de bienes primarios, que ha mostrado serias limitaciones para promover la diversificación productiva, la creación de puestos de trabajo, la generación de ventajas competitivas dinámicas; en otras palabras, el desarrollo en el amplio sentido del concepto.

Si las exportaciones tuvieron un papel preponderante, y fueron indudablemente el motor impulsor de la economía argentina entre finales del siglo XIX y la Gran Depresión, desde entonces debieron compartir cada vez más su posición destacada con otros sectores económicos. La crisis de 1929 cristalizó cambios en el orden económico internacional, presentes desde antes, como la desarticulación del patrón–oro, el incremento del proteccionismo, el bilateralismo en reemplazo del multilateralismo, el aumento de la competencia entre las economías industrializadas y exportadoras de capitales, el deterioro de los términos de intercambio para los productores de bienes primarios, y la pérdida de hegemonía británica con el consecuente crecimiento del liderazgo de Estados Unidos en el escenario occidental. Asimismo, en el plano doméstico se intensificó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones –que había comenzado por algunas manufacturas de origen agropecuario de escaso valor agregado desde fines del siglo XIX y comienzos de la centuria siguiente (Cortés Conde, 1997; Dorfman, 1970)–, creció y se diversificó el mercado interno, así como se multiplicaron los intereses económicos,

sociales y políticos, generalmente en confrontación (Murmis y Portantiero, 2011). A partir de la década de 1930 se profundizó la intervención del Estado en la economía, materializada, por ejemplo, en el control de cambios, la regulación de la producción primaria y el ordenamiento del sector bancario (Vázquez Presedo, 1978).

Nótese que de una amplia muestra de países – que incluyó a Estados Unidos, Canadá, Australia, Francia, Alemania, Reino Unido, Brasil, Chile, Finlandia, Noruega, Suecia, Italia, Japón, Corea y Taipei–, Argentina fue uno de los tres que exhibió mayor grado de apertura comercial como porcentaje de su PBI en 1929. Desde entonces, atrás quedó el casi 30% previo al crac de Wall Street, transformado en una media cercana al 10% en 1950, 1973 y 1987 (Véganzones y Winograd, 1997: 103–104). En este sentido, el cambio de paradigma en el transcurso de la década de 1930, con la consiguiente transformación del lugar del comercio exterior para la economía argentina, trajo –desde entonces hasta hoy– profundos debates sobre el crecimiento económico (y por qué no el desarrollo) argentino en el largo plazo allende las exportaciones, las que naturalmente han sido una parte sustancial de las discusiones (Ferrer, 1963; Díaz Alejandro, 2002; Míguez, 2005; Rapoport, 2006; Rayes, 2015; Rougier y Odisio, 2017).

Las distorsiones del comercio exterior –por el cierre de la economía dada la excesiva dependencia externa del país y, más tarde, sostenido por distintos grupos de presión, así como por las limitantes de las exportaciones agrarias– disminuyeron la importación de bienes de consumo y la porción importada en las inversiones. Ello ha generado controversias en la literatura. Si algunos han coincidido en que a partir de entonces se abría la posibilidad de alcanzar una vía vernácula de crecimiento de la economía, otros han sostenido que, entre 1930 y 1950, la retracción del intercambio fue negativa para el crecimiento económico del país, dada la desaceleración en la difusión del progreso técnico, debido a la asignación menos eficiente de los factores de producción y a la menor captura de la tecnología extranjera, y a la disminución de inversión productiva. En todo caso, los científicos sociales, en particular los historiadores, han discutido, con este contexto como telón de fondo, acerca de si el camino al crecimiento existía previo a 1930 y, dentro de aquellos que consideraron que estaba dada la senda, debatieron si se había perdido el rumbo luego de la Primera Guerra Mundial, como resultado de la Gran Depresión, o a partir de políticas de orientación mercado–internista.

¿Cómo se comportaron las exportaciones en el mundo que surgía a raíz de la principal crisis económica que azotó al sistema capitalista? En el estudio que realizaron para este dossier, Teresita Gómez y Julio Ruiz ponen en discusión ciertos conceptos muy reiterados en la literatura sobre el tema. Analizan que, si bien en un primer momento las exportaciones del sector agrícola–ganadero –a los tradicionales mercados europeos, a Estados Unidos y a algunos países latinoamericanos– fueron los renglones dominantes, en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial se incorporaron productos con cierto agregado de valor local y se diversificaron los destinos, en un entorno de bilateralismo. Pese a las dificultades inherentes a realizar intercambios en un escenario bélico (del que Argentina no participó, pero cuya economía, consideran estos autores, se vio afectada seriamente por la contienda), su estructura productiva se alteró, en buena parte por decisiones de política económica y, en consecuencia, tanto los bienes como los compradores fueron distintos en la década de 1930 en relación con 1940–1950s. En este último período, continuar caracterizando a la Argentina como un

país agro-exportador es insuficiente. Los productos que el país colocó entre los nuevos socios tuvieron claros procesos sencillos de industrialización, aunque ciertamente no fueron los principales; los artículos del sector agrícola disminuyeron notoriamente, mientras los del sector ganadero fueron acompañados por otros con valor agregado. Asimismo, otra gran transformación fue el desplazamiento del Reino Unido como principal destino de las exportaciones argentinas, parcialmente reemplazado por Estados Unidos y nuevos –o recuperados– socios comerciales. Uno de los principales efectos de este proceso fue el eclipse de la ampliamente llamada “relación especial”; el ocaso de este vínculo ha sido entendido no solo por el afianzamiento del proceso argentino de industrialización por sustitución de importaciones, sino también por factores británicos, como el interés comercial anglosajón centrado principalmente en mercados europeos.

Al final de la Segunda Guerra Mundial surgieron algunos dilemas sobre el lugar del intercambio comercial, cruzado indudablemente por el debate sobre los alcances y las limitaciones del proceso de industrialización. A diferencia de la primera posguerra, en esta oportunidad no existía aquella confianza del “retorno a la normalidad”, como si se pudiera regresar a un orden internacional que esperaba latente y las transformaciones hubieran sido sólo excepcionales. Las contiendas habían estimulado el crecimiento industrial y la sustitución de las importaciones; además, sobrevolaba cierto pesimismo sobre las posibilidades de las exportaciones tradicionales –con tasas anuales de crecimiento negativas desde 1940, deterioro de los términos de intercambio y balanza comercial deficitaria o con escaso superávit a partir de finales del mismo decenio (Gerchunoff y Antúnez, 2002: 198–199; Hora, 2012). Así, el debate, presente desde antes de esta coyuntura internacional, era si favorecer las industrias “naturales” o “artificiales” (Belini, 2017), pues primaba la idea de que el sector manufacturero –que inspiraba diversificación en la estructura económica, multiplicaba el empleo, mejoraba las condiciones laborales y aminoraba a mediano plazo la dependencia del exterior– era clave para alcanzar el desarrollo en el país.

En los últimos años de la primera experiencia peronista, el cuello de botella sobrevino porque, en un contexto de crisis de la balanza de pagos (Balboa, 1972), la industria requería de divisas para la importación de equipos e insumos. La vía para obtenerlas era a través del sector agropecuario, cuya producción exportable estaba en caída y cuyos precios internacionales cotizaban a la baja.

El mundo post–Segunda Guerra Mundial había virado hacia una estructura bipolar signada por la Guerra Fría, y en Occidente proliferaron las instituciones multilaterales de comercio y de crédito a fin de establecer determinadas reglas para las relaciones internacionales, generalmente discutidas por los países subdesarrollados dadas las desventajas para las economías más débiles (Foreman–Peck, 1995). Fue recién con la remoción de controles sobre el sector externo y la economía interna, luego de la caída del gobierno peronista, que Argentina ingresó, por ejemplo, al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Participar en estos organismos supuso una novedad en las relaciones económicas del país: respetar y acatar la normativa internacional sobre operaciones mercantiles más allá de las cláusulas de los muchos tratados comerciales que Argentina había rubricado previamente (Escudé y Cisneros, 2000).

En el plano doméstico, entre 1958 y 1974 tuvo lugar la denominada “segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones”. Durante una parte de este período, la economía argentina evolucionó sobre la base de comportamientos cíclicos de corto plazo del producto y los precios, denominado stop and go. En estos años de restricción externa, la expansión económica se debió a las nuevas inversiones extranjeras logradas durante el desarrollismo, sobre todo entre 1958 y 1962, cuyos frutos maduraron a partir de entonces, generando el incremento del PBI por una década, además de la mejora del capital humano y de los ingresos de los trabajadores en algunos sectores industriales (Basualdo, 2010: 53–63). Estos avances en el sector industrial se tradujeron en cambios en la composición de las exportaciones, incrementándose el share de las manufacturas de origen industrial. El problema radicaba en que el mercado local no era suficiente para sostener plantas con proyección al mercado mundial y –si bien la mirada sobre las plazas vecinas estaba puesta desde fines del siglo XIX y más concretamente a partir de la década de 1930 para colocar bienes industriales– aún no estaban las bases de un verdadero proceso de integración regional. Así, no se había podido resolver la dificultad de la competitividad industrial, pues no se había logrado elaborar un esquema que permitiera, en términos estructurales, el crecimiento sustentable sin depender de las divisas del agro (Aronskind, 2007: 73–74).

En su contribución, Juan Odisio y Marcelo Rougier analizan algunos de los principales cambios que se verificaron en la canasta exportadora argentina entre el derrocamiento del peronismo y los umbrales de la última dictadura cívico–militar, es decir, durante la industrialización “compleja”. En particular, destacan las transformaciones que trajo la maduración de la estrategia de desarrollo –especialmente notorios a partir de 1963–, con la aparición de nuevos bienes que permitieron acelerar la tasa de crecimiento y sustentar la expansión industrial sobre bases más estables hasta 1975. Por lo tanto, además del incremento en el valor de las exportaciones totales, se produjo otro fenómeno de importancia en el decenio de 1960: empezaron a aumentar, y a ganar preponderancia relativa, las ventas externas de productos manufactureros específicamente. En un primer momento, esa salida exportadora fue la respuesta a la crisis de 1961–1962y, por ese motivo, el volumen de exportaciones industriales de 1963 cuadruplicó al de 1958. La expansión de las exportaciones continuó y su magnitud se duplicó nuevamente en 1972 y en 1974. Expresadas en valores corrientes, las manufacturas aportaron en ese año 1.000 millones de dólares, el 25% del total exportado.

Además, de la mano de la creciente maduración de la estructura productiva manufacturera aparecieron nuevos sectores con capacidad de competir en los mercados externos. A este respecto cabe aclarar que, si bien dentro de las exportaciones industriales el grupo “alimentos, bebidas y tabaco” siguió ocupando el primer lugar, su participación relativa pasó del 90% al 50% en el período, mientras que “maquinaria y equipo” pasó de representar valores insignificantes a generar un cuarto de las exportaciones industriales hacia 1975. En este punto, también es importante tener en cuenta las limitaciones y las potencialidades de las fuentes disponibles, pues no fue sino hasta 1966 que las estadísticas comenzaron a discriminar con detalle los bienes categorizados como “manufacturas de origen industrial”, destacando “material de transporte”, “metales comunes”, “químicos y conexos” y “máquinas y aparatos eléctricos”. Odisio y Rougier concluyen que estos cambios no implican negar que la dependencia de las divisas para comprar insumos, bienes intermedios y bienes de capital, fue una “espada de Damocles” que pendía peligrosamente sobre la economía nacional. Con todo, la creciente salida manufacturera

hacia los mercados externos permitía abrigar esperanzas; el modelo sustitutivo de importaciones estaba dejando atrás su exclusiva orientación mercado–internista, y no puede ignorarse que el árbol de la industrialización había alcanzado una madurez capaz de dar nuevos frutos. Sin embargo, estos resultados se revirtieron súbitamente en abandono y devastación, cuando después de 1976 se instalaron políticas e ideas neoliberales.

Lo que siguió desde entonces hasta comienzos del siglo XXI puede resumirse, con sus muchos matices, como desindustrialización y sus consecuencias, entre las que destacaron la desarticulación del sector manufacturero, en especial en los sectores más dinámicos (por ejemplo, el metal–mecánico), la crisis en el mercado de trabajo y la mayor dependencia de las importaciones, entre otros rasgos. La última etapa de la historia económica argentina puede enmarcarse en lo que la historiografía latinoamericana ha denominado “el proceso de reorientación hacia el mercado” (Bértola y Ocampo, 2013), o para el caso rioplatense como “re–globalización comercial” (Gerchunoff y Llach, 2011) o de “reestructuración industrial regresiva” (Azpiazu y Schorr, 2010).

La década de 1980 estuvo caracterizada por el estancamiento económico, la regresividad distributiva y la cerrazón de la economía debido a la crisis de la deuda externa (Damill, 2005; Ortiz y Schorr, 2006) y las estrategias de aliento a las exportaciones variaron de acuerdo al contexto internacional y a las capacidades productivas internas (Bulmer Thomas, 2010). Entonces, la industria dejó de ser el sector impulsor de la economía, con la excepción de la elaboración de bienes intermedios, los que predominaron entre las exportaciones manufactureras, aunque cabe señalar que se trató de bienes homogéneos con reducido contenido tecnológico (Belini y Korol, 2012).

Matías Kulfas y Andrés Salle muestran los cambios en la composición y en la distribución geográfica de las exportaciones entre la última dictadura cívico–militar y el primer gobierno del retorno de la democracia. Entre sus principales conclusiones destacan la ambivalencia de las ventas al exterior de manufacturas de origen industrial: por un lado, la pérdida de lugar de exportaciones con alto valor agregado, como maquinaria y equipos de transporte, y, por el otro, el buen desempeño del sector del acero y del hierro (asociado, en gran medida, al sesgo de los programas de promoción industrial y de subsidios a las exportaciones no tradicionales). Ello, en un cuadro de apertura comercial y financiera (con altos niveles de endeudamiento externo) desde mediados de la década de 1970, así como de caída de las capacidades productivas y el cierre de fábricas, fruto del quiebre del patrón de crecimiento económico que había caracterizado los años previos. Asimismo, la primera parte de esta etapa, tuvo la particularidad de contar con la Unión Soviética como principal destino de las exportaciones argentinas. Sin embargo, ello no perduró y, pronto, la Europa capitalista occidental y Estados Unidos se transformaron en las plazas preponderantes.

El último decenio del siglo XX –en un contexto internacional signado por la liberalización económica, la baja en las tasas de interés y el reinicio de los flujos de inversiones extranjeras, particularmente orientadas a la producción de servicios y a la explotación de los recursos naturales– tuvo como sello la apertura comercial (Leiras y Soltz, 2006). La década de 1990 significó, por un lado, el afianzamiento de la globalización, y, por el otro, el lanzamiento del Mercado Común del Sur, del que Argentina participó activamente y que cristalizó, finalmente, los proyectos de integración económica regional, referidos por distintas corrientes de pensamiento

desde la Segunda Guerra Mundial como una opción de mercado ampliado –gracias a las similitudes culturales, la cercanía geográfica y la complementariedad productiva– para fomentar el intercambio de productos manufacturados de determinadas ramas que encontraban dificultades para ingresar en los mercados clásicos (Caetano, 2011).

De acuerdo a la literatura, en el siglo XXI las ventas al exterior fueron favorecidas por diversos factores, a saber: la competitividad del tipo de cambio (Fanelli, 2012; Svarzman y Rozemberg, 2004; Rojo Brizuela, Yoguel, Tumini, y Rivas, 2009), el incremento por unos años en los precios internacionales de los productos que el país ofrecía –gracias al aumento de la demanda de artículos primarios, especialmente desde China e India– y los bajos niveles de tasa de interés internacional (Bouzas, 2007; Nacht, 2012). Durante estos años, Argentina jugó un papel dual: como tomador de precios y exportador neto de recursos naturales a las economías emergentes, y como miembro del Mercosur, donde colocó una parte sustancial de los bienes industriales con mayor valor agregado, destacando el lugar de Brasil como comprador (Fanelli y Albrieu, 2009; Tussie, 2011).

Andrés Wainer y Paula Belloni analizan en este dossier el crecimiento de las exportaciones argentinas desde la década de 1990 hasta la actualidad. Observan que, no exento de fluctuaciones, el mismo estuvo más asociado a las cantidades, determinadas por la demanda de los socios comerciales, a los precios de las commodities y al comportamiento de distintos sectores que al tipo de cambio. También concluyen que el perfil exportador se delineó sobre la óptica de las ventajas comparativas, con preponderancia de bienes primarios –de entre las cuales sobresalió la soja transgénica– y manufacturas relacionadas a los recursos naturales de bajo o medio–bajo contenido tecnológico, lo que se explica, en parte, por la creciente concentración y extranjerización de las empresas exportadoras. Si las manufacturas de origen industrial estuvieron traccionadas desde los 1990s por el sector automotriz –aunque también por las ramas química y metalúrgica básica–, y entonces acumularon déficit comerciales, ello se revirtió a partir del siglo XXI, al menos hasta 2007, cuando se registró pérdida de dinamismo. En consideración de que no hubo cambios significativos en la inserción del país en la división internacional del trabajo, y que los gobiernos continúan apostando por esta senda, el autor y la autora alertan sobre las dificultades de acceso de los productos agroindustriales argentinos en el mundo, así como acerca de las limitantes de este perfil exportador en materia de empleo e ingresos, así como en lo que refiere a la estructura empresarial y los (des)equilibrios territoriales.

Resta decir que, ante la restricción externa y las necesidades fiscales, cada vez más los gobiernos argentinos han procurado hallar en el sector exportador una clave para resolver algunos de los problemas de la macroeconomía. En este sentido, existe una tradición de políticas de promoción de las exportaciones, que han incluido principalmente medidas fiscales–impositivas (directas, indirectas, especiales y extraordinarias) y financieras (pre y post–financiamiento) (Bisang, 1990; Bouzas y Avogadro, 2002; Bouzas y Pagnotta, 2003). En las últimas décadas se ha probado que el estado argentino muestra grados de fragmentación institucional altos, con escasa coordinación y moderada profesionalización y que interactúa con una amplia red de actores privados (Jordana y Ramió, 2002: 33). De acuerdo a los estudios sobre este tema, todas las medidas requieren de coordinación entre las distintas reparticiones del estado para que exista un sistema armónico de promoción. Así, los instrumentos no sirven si existen objetivos

diversos y las reparticiones están descoordinadas, prevaleciendo una multiplicidad de autoridades de aplicación, como durante la década de 1980 (Bisang, 1990) o en el decenio siguiente (CEPAL, 2003). Todavía no resueltos, estos problemas deben tomarse en consideración para alcanzar políticas de promoción del sector más eficientes.

Para resumir, la historia de las exportaciones argentinas sigue, de alguna manera, los avatares de la historia económica del país. El derrotero de las ventas al exterior muestra las fluctuaciones inherentes al sistema capitalista mundial y la volatilidad característica de las economías latinoamericanas. A partir de las décadas finales del siglo XIX, Argentina se integró a los mercados internacionales como exportadora de artículos primarios con nulo o escaso valor agregado. Entonces, las exportaciones fueron un motor de crecimiento económico, cuyas limitaciones se manifestaron tempranamente, aunque la eclosión de esta forma de inserción a la economía internacional se dio desde la década de 1930 y, con ella, la necesidad de impulsar el sector manufacturero, más allá de la industria liviana. Aunque inicialmente orientada al mercado interno, a partir de la Segunda Guerra Mundial se buscó colocar los bienes industriales en plazas foráneas, lo que se logró con mayor éxito cuando maduró el proceso de industrialización compleja a comienzos de la década de 1970. Esta vía de industrialización se paralizó y se revirtió de modo drástico a partir de la última dictadura cívico-militar.

Pese a que en más de un siglo el país dio pasos para diversificar su oferta, existe en nuestros días cierta dependencia de los bienes primarios. En efecto, el mismo gobierno que sancionó que el año 2019 sería el “Año de la Exportación” ha expuesto públicamente que Argentina, bajo su gestión, se convertiría en el “supermercado del mundo”, aludiendo a la capacidad del país de producir y comerciar materias primas y alimentos, como evocando la imagen de “granero del mundo”, popularizada en la década de 1920. Un siglo más tarde, apostar por bienes primarios tiene limitaciones y, en este punto, la historia actúa como una suerte de *magistra vitae*. Muchos son los riesgos de continuar apostando por este camino para la inserción económica internacional: quedar a expensas de los precios de las *commodities*, depender de la demanda de socios generalmente exportadores de manufacturas y estar pendiente de una amplia concurrencia y de la existencia de ítems sustitutos. Asimismo, los productos primarios han probado ofrecer (pocos) empleos con condiciones menos favorables, así como concentrar y extranjerizar la producción y la comercialización, además de que esta clase de bienes son consumidos en el mercado doméstico y, por lo tanto, son sensibles a los vaivenes del tipo de cambio.

Evitar la reprimarización de la economía implica redimensionar las relaciones con socios comerciales, como China e India, interesados en comprar artículos a granel con nula agregación de valor. Asimismo, implica privilegiar espacios que fomenten la venta de manufacturas de origen industrial. Todo ello, no omite que los intercambios son (al menos) bidireccionales (o multidireccionales) y que la cara exportadora se compensa con la faz importadora, de manera que se requiere una visión holística del comercio exterior. Notamos que el problema para el sector público es que para alterar el patrón exportador, tanto en la canasta como en la distribución geográfica, es preciso transformar la estructura productiva. Y aquí viene la parte más pesimista: ello requiere de un largo plazo que excede los tiempos, cortoplacistas, de las diversas administraciones; y no se agota en el sector público, sino que requiere naturalmente de cambios en el ámbito privado.

Referencias bibliográficas

- Amaral, S. (1998). *The Rise of Capitalism on the Pampas. The Estancias of Buenos Aires, 1785–1870*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Aronskind, R. (2007). “El país del desarrollo posible”, en James, D. *Nueva Historia Argentina*, Vol. 9. Buenos Aires, Sudamericana, pp. 63–116.
- Azpiazu, D., y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976–2007*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Balboa, M. (1972). “La evolución del balance de pagos de la República Argentina, 1913–1950”, *Desarrollo Económico*, Vol. 12, N° 45, pp. 151–172.
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Belini, C. (2017). *Historia de la industria en la Argentina. De la Independencia a la crisis de 2001*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Belini, C., y Korol, J. C. (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Berrettoni, D., y Polonsky, M. (2011). “Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición”, *Revista Argentina de Economía Internacional*, N° 19, pp. 81–99.
- Bértola, L., y Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- Bisang, R. (1990). “Sistemas de promoción a las exportaciones industriales: la experiencia argentina en la última década”, *Revista de la CEPAL*, N° 35, pp. 1 – 161.
- Bordo, M., Taylor, A., y Williamson, J. (2003). *Globalization in Historical Perspective*. Chicago, Chicago University Press.
- Bouzas, R. (2007). *Algunos comentarios sobre el Comercio Exterior Argentino en una perspectiva de largo plazo*. Buenos Aires, Comercio Exterior–CEI.
- Bouzas, R., y Avogadro, E. (2002). “La elaboración de políticas comerciales y el sector privado: memorando sobre Argentina”, *INTAL – ITD – STA*, N° 13), pp. 1 – 11.
- Bouzas, R., y Pagnotta, E. (2003). *Dilemas de la Política Comercial Externa argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Braun, M., Feldman, G., Junowicz, M., y Roitman, A. (2008). *El desarrollo de nuevos sectores de exportación en América Latina. Lecciones de diez casos exitosos*. Madrid, Fundación Carolina–CeALCI.
- Bulmer Thomas, V. (2010). *La historia económica de América Latina desde la Independencia*. México, FCE.
- Caetano, G. (2011). *Mercosur. 20 años*. Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional.
- Cárdenas, E., Ocampo, J. A., y Thorp, R. (2003). “Introducción”, en Cárdenas, E., Ocampo, J. A. y Thorp, R. *La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del XX*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 23–53.
- CEPAL. (2003). *Estudio sobre políticas de promoción y fomento de las exportaciones en América Latina y el Caribe: El caso de la República Argentina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Cortés Conde, R. (2003). “Argentina. Las vicisitudes de una economía exportadora”, en Cárdenas, E., Ocampo, J. A. y Thorp, R. *La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del siglo XX*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 360–417.

- Cortés Conde, R. (1997). *La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX)*. Buenos Aires, Sudamericana–UDESA.
- Damill, M. (2005). “La economía y la política económica: del viejo al nuevo endurecimiento”, en Suriano, J. *Nueva Historia Argentina*, Vol. 10. Buenos Aires, Sudamericana, pp. 155–204.
- Díaz Alejandro, C. F. (2002). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Dorfman, A. (1970). *Historia de la industria argentina*. Buenos Aires, Solar.
- Escudé, C., y Cisneros, A. (2000). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires, Nuevo Hacer.
- Fanelli, J. M. (2012). *La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI. ¿Cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos?* Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Fanelli, J. M., y Albrieu, R. (2009). “China y Argentina: “oportunidades y desafíos” o “cristalización de una asociación dependiente””, en Kosacoff, B. y R. Mercado, R. *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades*. Buenos Aires, CEPAL, pp. 29–68.
- Ferrer, A. (1963). *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Foreman–Peck, J. (1995). *Historia económica mundial. Relaciones económicas internacionales desde 1850*. Barcelona, Ariel.
- Gerchunoff, P., y Antúnez, D. (2002). “De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo”, en Torre, J. C. *Nueva Historia Argentina*, Vol. 8. Buenos Aires, Sudamericana, pp. 125–205.
- Gerchunoff, P., y Llach, L. (2008). ““Antes y después del “corto siglo XX”. Dos globalizaciones latinoamericanas (1850–1914 y 1980s–2000s)””, *XXI Jornadas de la Asociación Argentina de Historia Económica*, Caseros: Asociación Argentina de Historia Económica, pp. 1–52.
- Gerchunoff, P., y Llach, L. (2011). “Dos siglos en las economías del Plata, 1810–2010”, en Bértola, L. y Gerchunoff, P. *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL, pp. 287–317.
- Gerchunoff, P., y Llach, L. (2018). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas desde 1880 a nuestros días*. Buenos Aires, Crítica.
- Hora, R. (2012). “La evolución del sector agroexportador argentino en el largo plazo, 1880–2010”, *Historia Agraria*, N° 58, pp. 145–181.
- Jordana, J., y Ramió, C. (2002). “Diseños institucionales y gestión de política comercial externa en América Latina”, *BID–Programa de Integración y Programas Regionales*, N° 15, pp. 1–46.
- Leiras, M., y Soltz, H. (2006). “The political economy of international trade policy in Argentina”, en Bouzas, R. *Domestic determinants of national trade strategies. A comparative analysis of Mercosur Countries, Mexico and Chile*. Paris, Chaire Mercosur de Sciences Po, pp. 45–83.
- Míguez, E. (2005). ““El fracaso argentino”. Interpretando la evolución económica en el “corto siglo XX””, *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 176, pp. 483–514.
- Murmis, M., y Portantiero, J. C. (2011). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Nacht, P. (2012). “China y Argentina: “oportunidades y desafíos” o “cristalización de una asociación dependiente””, *Relaciones Internacionales*, N°20, pp. 107–128.
- Newland, C. (1998). “Exports and Terms of Trade in Argentina, 1811–1870”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 17, N°3, pp. 409–416.

- Ortiz, R., y Schorr, M. (2006). "La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la "década perdida"", en Pucciarelli, A. *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Porta, F., Fernández Bugna, C., y Moldován, P. (2009). En B. Kosacoff, y R. Mercado, *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades* (págs. 67–140). Buenos Aires: CEPAL.
- Rapoport, M. (2006). "Relaciones internacionales e historia económica: un análisis sobre la historiografía reciente", en Gelman, J. *La historia económica argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*. Buenos Aires, Prometeo, pp. 309–332.
- Rayes, A. (2015). "Medio siglo mediente. La historiografía y la historia de las exportaciones argentinas durante la Primera Globalización", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, N° 43, pp. 184–207.
- Rojó Brizuela, S., Yoguel, G., Tumini, L., y Rivas, D. (2009). "Algunos comentarios sobre el Comercio Exterior Argentino en una perspectiva de largo plazo", en Stumpo G., *La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencia para Argentina y Brasil*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, pp. 47–65.
- Rosal, M., y Schmit, R. (1999). "Del reformismo colonial borbónico al librecomercio: las exportaciones pecuarias del Río de la Plata (1768–1854)", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, N° 20, pp. 69–109.
- Rougier, M., y Odisio, J. C. (2017). "Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos". *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914–1980)*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- Svarzman, G., y Rozemberg, R. (2004). "El escenario post convertibilidad y la viabilidad de un despegue exportador: un análisis de los condicionantes macro y microeconómicos", *Boletín Informativo Techint*, N° 313, pp. 25–48.
- Tussie, D. (2011). *América Latina en el sistema mundial de comercio*. Buenos Aires, LATN–Red Latinoamericana de Política Comercial.
- Vázquez Presedo, V. (1978). *Crisis y retraso. Argentina y la economía internacional entre las dos guerras*. Buenos Aires, Eudeba.
- Véganzones, M.–Á., y Winograd, C. (1997). *L'Argentine au XXe Siècle*. Paris, OCDE.