

## POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR

*Héctor G. D'Agostino\**

Definir la política industrial implica también diseñar el modelo de país que queremos, por ello su respuesta es muy amplia y compleja.

A los fines de este informe, y sin pretender que el mismo sea totalizador sobre el tema, mencionaremos los conceptos básicos sobre los cuales debería basarse toda política industrial exitosa. **Para, a partir de los mismos, comenzar luego a analizar las particularidades inherentes a los distintos sectores y regiones.**

El objetivo fundamental de la Política Industrial es conseguir el aumento de la **PRODUCTIVIDAD** de las empresas, y la **COMPETITIVIDAD** de la Economía, teniendo como meta **EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL**.

Por ello, resulta esencial que exista **CONSENSO POLITICO** donde deberán intervenir: el Ministerio encargado de las políticas Industriales, los partidos políticos con representación parlamentaria a través de las respectivas "Comisiones de Industria" de las Cámaras de Diputados y de Senadores, las Centrales Empresarias y Obreras, etc.; donde se discutirán y aprobarán los fundamentos de la "nueva política industrial". Si bien es esta una tarea muy difícil de lograr, resulta necesario que los partidos políticos que representan a las mayorías populares establezcan denominadores comunes para el futuro. De esta manera, se obtendrá previsibilidad, continuidad y **podrá erigirse como una "Política de Estado"** cimentada básicamente en los siguientes instrumentos/variables:

- **Equilibrio Macroeconómico:**
  - a) Cuentas Fiscales ordenadas,
  - b) Calidad del Gasto Público,
  - c) Política Impositiva
  - d) Valor de la Moneda (inflación),
  - e) Política de Ingreso,
  - f) Adecuada regulación de la Entrada y Salida de Capitales,
  - g) Tipo de Cambio Real Competitivo y estable,
  - h) Sector Externo equilibrado,
  - i) Estructura de Aranceles,
- El Mercado Interno no debe desatenderse

---

\* Dr. en Economía y CP UNR - Instituto de Economía CPCE Sta. Fe C II y CGCE Rosario

- Seguridad Jurídica,
- Evitar caer en la **RESTRICCIÓN EXTERNA**,
- El Financiamiento,
- Los Subsidios,
- La Innovación Tecnológica y Capacitación obrero-empresarial,
- El aporte de la Infraestructura necesaria por parte del Estado,
- Niveles mínimos de inversión pública y privada,
- Fortalecimiento de una estructura empresarial de origen nacional,
- La cooperación entre empresas a nivel local o internacional,
- Y todos aquellos instrumentos que los dinámicos escenarios requieran.

Dichas variables deberán estar convenientemente coordinadas y ejecutadas dentro de un plan que determine en forma inequívoca sus objetivos.

Asimismo, y mediante reglas que también resulten muy claras, el Estado deberá seleccionar los sectores a promover, es decir, aquellas “ramas industriales y de servicios” a las cuales se otorgará protección especial por considerarlas estratégicas. En este esquema, se explicitarán los fundamentos de tal decisión e indicarán además cuáles serán los instrumentos de política económica a utilizar.

Lo mencionado anteriormente, resulta imprescindible para que el sector privado nacional invierta convenientemente, se fortalezca y acompañe en forma eficaz al Estado en su proceso industrializador. Puesto que, para que la economía transite dentro del “corredor de la estabilidad, el crecimiento y el desarrollo”, resulta indispensable la acción conjunta y coordinada de ambos sectores.

Pero, debe quedar establecido, que **las políticas de promoción serán limitadas en el tiempo**, que la protección deberá ir disminuyendo hasta que las empresas nacionales compitan en condiciones equivalentes con las extranjeras, y las compañías favorecidas se comprometerán a aportar al país algo a cambio (empleo, productividad, divisas, etc.). De no ser así, se perpetuará una industria cara e ineficiente, con baja tecnología y sostenida con el dinero de todos los contribuyentes.

Cálculos privados nos indican que para crecer al 5% anual nuestro país necesita tener un porcentaje de inversión cercano al 25% del P.B.I., dependiendo de la calidad de la misma y, además ejecutar las políticas consistentes con este objetivo. **Por lo tanto se deberá aumentar considerablemente esta participación.**

## MODELO INTEGRADO Y ABIERTO:

Con referencia a los últimos ítems mencionados al inicio, a saber: a) fortalecimiento de una estructura empresarial de origen nacional, b) la cooperación entre empresas a nivel local o internacional; podemos incluirlos dentro de lo que Aldo Ferrer denominó en los años 60 del siglo pasado -y reiteró más tarde- el “Modelo Integrado y Abierto” que postula entre otros temas: 1) evitar el estrangulamiento externo, 2) fomentar la complementación del Mercado interno con el aumento y diversificación de las exportaciones, 3) eliminar la importación unilateral y en forma indiscriminada, 4) impedir un altísimo nivel de protección efectiva que estimula la producción en forma concentrada de bienes finales, 5) estimular la posibilidad que se halle en manos nacionales una proporción apreciable del control sobre el aparato industrial y de la tecnoestructura, etc..

Además, se deberá programar la forma en que se llevará a cabo la Industrialización Sustitutiva de Importaciones, teniendo en cuenta: el déficit comercial de cada sector, su importancia estratégica, el posible tiempo de permanencia en el mercado de cada producto, ya que existe -debido al adelanto tecnológico- un acortamiento de la vida útil de los mismos y segmentación. Es decir, un insumo es producido en partes y por distintos países; por lo tanto también resulta fundamental elegir cuáles serán los países socios que compartan nuestro proyecto, etc.

Si se implementan las medidas indicadas -que deberán incluir el aumento de las exportaciones con mayor incorporación de valor agregado- nuestro país que puede competir internacionalmente en muchos sectores -fundamentalmente los relacionados a los bienes primarios- y en otros que deberán mejorar, podrá tener la posibilidad, en el marco de la globalización, de determinar su propio destino y no ser meramente un proveedor de alimentos de países centrales y/o emergentes que se encuentren desarrollando su estructura industrial y de servicios.

La conformación del comercio exterior nos dice bastante referente a la calidad de nuestra industria. Como puede observarse en el **Anexo Adjunto** “Estructura de la Balanza Comercial Argentina 2002 - 2019”, **todavía queda mucho por hacer.**

## ANEXO

### ESTRUCTURA DE LA BALANZA COMERCIAL ARGENTINA 2002-2019

Las cifras del Balance Comercial de nuestro país son las siguientes:

**Cuadro N° 01**  
**Balanza Comercial con el Mundo 2002-2019 - MM U\$S**

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo. U\$S Corrientes
2002	25.651	8.990	16.661
2003	29.939	13.851	16.088
2004	34.576	22.445	12.131
2005	40.387	28.687	11.700
2006	46.546	34.154	12.392
2007	55.980	44.707	11.273
2008	70.019	57.462	12.557
2009	55.672	38.786	16.886
2010	68.174	56.793	11.381
2011	82.981	73.961	9.020
2012	79.982	67.974	12.008
2013	75.963	74.442	1.521
2014	68.404	65.736	2.668
2015	56.784	60.203	-3.419
2016	57.909	55.852	2.057
2017	58.645	66.938	-8.293
2018	61.782	65.483	-3.701
2019	65.115	49.125	15.990
<b>Totales Resultado.....MM U\$S</b>			<b>148.920</b>

Se debe tener presente que durante el período 2007 - 2015 el INDEC estuvo “intervenido”, por lo tanto, las cifras que se muestran en dicho lapso de tiempo y las que indican como fuente a la UIA, deben ser consideradas como “aproximadas”.

Además, en los Cuadros que siguen, donde se determinan los porcentajes de cada rubro sobre el total fueron tomados de los Informes Anuales que brinda el INDEC, y se refieren a cifras provisionales. No obstante, dichos porcentajes no varían sensiblemente con las cifras posteriormente indicadas por dicho Organismo y que se encuentran reflejadas en el Cuadro N° 01. En consecuencia, se los puede considerar como válidos.

**Cuadro N° 02: Estructura Exportaciones 2002 - 2019 en % sobre el total**

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Productos Primarios	20,57	21,85	19,83	20,07	18,57	22,15	22,97	16,73	22,0	24,0
MOA	31,77	33,79	34,6	32,56	32,81	34,4	34,11	38,1	34,0	34,0
MOI	29,7	26,06	27,64	29,7	31,92	31,05	31,5	33,61	35,0	35,0
Combustibles y Energía	17,96	18,3	17,93	17,67	16,7	12,4	11,42	11,56	9,0	7,0
<b>Totales %.....</b>	<b>100</b>									

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

**Cont. Cuadro N° 02: Estructura Exportaciones 2002-2019 % sobre el total**

Rubros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Productos Primarios	24,0	23,0	21,0	23,0	27,1	25,4	22,7	26,9
MOA	34,0	36,0	39,0	41,0	40,4	38,5	37,2	36,9
MOI	34,0	34,0	34,0	32,0	29,0	32,0	33,3	29,5
Combustibles y Energía	8,0	7,0	6,0	4,0	3,5	4,1	6,8	6,7
<b>Totales %.....</b>	<b>100</b>							

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

**Cuadro N° 03 Participación de las MOI en las Exportaciones  
En % sobre el total a valores corrientes**

Rubro	1990 - 2001	2002	2003-2007	2008-2015	2016-2019
M.O. Industrial	28,91	29,70	29,27	33,64	30,95

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

Puede observarse la escasa participación -en las exportaciones- de las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) a través de los años y que los distintos gobiernos analizados no pudieron cambiar.

## IMPORTACIONES:

**Cuadro N° 04: Estructura Importaciones 2002 - 2019 en % sobre el total**

Rubros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bienes Capital	14,38	18,2	23,75	24,43	24,54	23,26	22	22,83	21,0	20,0
Bs Intermedios	48,59	45,28	38,46	36,17	34,83	34,38	35,22	32,45	31,0	29,0
Comb. y Energía	5,36	3,96	4,47	5,39	5,07	6,36	7,55	6,7	8,0	13,0
P. A. Bs capital	16,97	16,1	16,14	16,94	17,97	18,04	17,34	18,14	20,0	19,0
Bienes Consumo	12,65	12,69	11,15	11,02	11,27	11,65	10,96	13,07	12,0	11,0
Vehículos A.P.	1,94	3,68	5,33	5,59	5,97	6,06	6,75	6,48	8,0	8,0
Resto	0,11	0,09	0,7	0,46	0,35	0,25	0,18	0,33	---	---
<b>Totales %.....</b>	<b>100</b>									

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

**Cont. Cuadro 04: Estructura Importaciones 2002 - 2019 - % sobre el total**

Rubros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bienes Capital	17,0	17,0	19,0	20,0	21,7	22,3	18,7	17,3
Bs Intermedios	29,0	27,0	29,0	30,0	27,9	26,7	31,2	34,9
Comb. y Energía	14,0	15,0	17,0	12,0	8,6	8,5	10,0	9,1
P. A. Bs capital	21,0	21,0	19,0	21,0	20,4	19,3	18,6	20,6
Bienes Consumo	11,0	10,0	10,0	11,0	13,4	13,4	13,0	12,9
Vehículos A.P.	8,0	10,0	6,0	6,0	8,0	9,4	8,1	4,8
Resto	---	---	---	---	---	0,4	0,4	0,4
<b>Totales.....%</b>	<b>100</b>							

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

**Cuadro N° 05: Productos Industriales Importados: Total rubros menos Combustibles y Lubricantes**

**En % sobre el total - - - Años: 2002 - 2019**

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prod. Industriales	94,64	96,04	95,53	94,61	94,93	93,64	92,45	93,3	92,0	87,0

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

**Cont. Cuadro N° 05: P.I. Imp.: Total rubros menos Combustibles y Lubricantes**  
**En % sobre el total - - - Años 2002 - 2019**

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prod. Industriales	86,0	85,0	83,0	88,0	91,4	91,5	90,0	90,9

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

**Cuadro N° 06: Participación de los Productos Industriales en las Importaciones. En % sobre el total a valores Corrientes**

Rubro	1990 - 2001	2002	2003-2007	2008-2015	2016-2019
Prod. Industriales	96,19	94,64	94,95	88,34	90,95

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

Contrariamente a lo ocurrido con las exportaciones (Cuadro N° 03), las importaciones son casi exclusivamente de Productos Industriales.

**BALANZA COMERCIAL DE LA INDUSTRIA:**

Las **Manufacturas de Origen Industrial (MOI)** presentan un **Déficit Estructural** según se detalla en el siguiente Cuadro

**Cuadro N° 07: Déficit MOI - Cifras en millones de dólares corrientes**

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
-170	-4.416	-10.399	-13.415	-15.578	-21.657	-26.618	-15.112	-25.059	-31.266

Fuente: Elaboración propia con datos de la UIA.

**Cont. Cuadro N° 07: Déficit MOI - Cifras en millones de dólares corrientes**

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
-28.338	-32.885	-27.631	-32.004	-31.005	-38.372	-32.381	-37.805

Fuente: Elaboración propia con datos de la UIA.

**Cuadro N° 08: Balance de Pagos: Cuenta Corriente SALDOS en miles de U\$S corrientes**

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
- 3780	8767	8140	3211	5275	6499	6049	5421	7254	-1623

Fuente: Elaboración propia en base con datos del INDEC.

**Cont. Cuadro N° 08: Balance de Pagos: Cuenta Corriente SALDOS en miles de U\$S ctes.**

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
-5340	-2138	-13124	-9179	-17622	-15105	-31163	-27049	-3997

Fuente: Elaboración propia en base con datos del INDEC.

Se deduce de los cuadros anteriores, la manifestación del **principal problema que tiene la Industria Argentina, la “restricción externa”**, entendida esta como la carencia de un recurso clave cual es la **insuficiencia de divisas**. La misma origina

-con la actual estructura industrial- la imposibilidad de aumentar las importaciones de insumos (materias primas, productos intermedios, tecnología, etc.) y bienes de capital en las cantidades requeridas para sostener altos niveles de empleo y producción, en condiciones de equilibrio con los pagos internacionales.

### **SECTOR ENERGETICO:**

Se incluye en el análisis este sector dado que a partir de 2011 comenzó a ser deficitario y por lo tanto representó un nuevo rubro demandante de dólares.-

El desarrollo que tuvo el Balance comercial del sector fue el siguiente:

**Cuadro N° 8**  
**Balance Comercial Energético en M de US\$**

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1990/99	1.972	638	1.334 (1)
2000	4.938	1.035	3.903
2001	4.791	841	3.950
2002	4.618	482	4.136
2003	5.412	548	4.864
2004	6.195	1.003	5.192
2005	7.132	1.545	5.587
2006	7.760	1.730	6.030
2007	6.919	2.845	4.074
2008	7.996	4.334	3.662
2009	6.438	2.626	3.812
2010	6.515	4.474	2.041
2011	6.629	9.413	<b>-2.784</b>
2012	6.883	9.267	<b>-2.384</b>
2013	5.659	11.343	<b>-5.684</b>
2014	4.911	11.454	<b>-6.543</b>
2015	2.252	6.842	<b>-4.590</b>
2016	2.035	4.912	<b>-2.877</b>
2017	2.477	5.723	<b>-3.246</b>
2018	4.201	6.555	<b>-2.354</b>
2019	4.374	4.446	<b>-72</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.  
(1): Promedios anuales período 1990 - 1999.