

PONENCIA

LOS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LA  
INSERCIÓN COMERCIAL DE LA ARGENTINA  
EN EL SIGLO XXI

María GONZÁLEZ MARASCHIO  
Elda TANCREDI



**II CONGRESO DE ECONOMÍA  
POLÍTICA INTERNACIONAL  
2014**

“LOS CAMBIOS EN LA ECONOMÍA MUNDIAL.  
CONSECUENCIAS PARA LAS ESTRATEGIAS DE  
DESARROLLO AUTÓNOMO EN LA PERIFERIA”

---

## Introducción

En este trabajo se analizan a partir de información estadística provista por organismos oficiales, las principales tendencias del comercio mundial desde la posguerra, que reafirman que la construcción de la geografía del comercio internacional sigue patrones de permanente desigualdad, donde coexisten áreas integradas y concentradas, nuevas áreas dinámicas emergentes y áreas periféricas y tradicionalmente marginadas. En este contexto, los países latinoamericanos en general, se siguen posicionando aún en el siglo XXI como exportadores de bienes primarios, con una canasta de productos poco dinámicos, tanto por su demanda como por su escaso valor agregado, que se manifiesta en una participación decreciente en los valores totales desde el inicio del período de posguerra, más allá de unas leves modificaciones. Se analiza particularmente la calidad de inserción de Argentina en el comercio internacional. Aquí se pone especial énfasis en la caracterización del Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX) presentado en enero de 2014 por el Ministerio de Economía que se propone mejorar en términos cuantitativos y cualitativos las exportaciones argentinas, además de incrementar las exportaciones tradicionales, contribuir al desarrollo de las economías regionales, incrementar el número de empresas exportadoras y diversificar los destinos de exportación y la canasta exportadora.<sup>1</sup>

### 1- La profundización de un proceso de concentración/marginación en el comercio mundial de mercancías: una síntesis de contexto

El comercio internacional de mercancías se caracteriza por un creciente predominio de las manufacturas (66% del comercio mundial), acompañado de la participación marginal de los productos agrícolas (10%) y del aumento de los combustibles y productos de las industrias extractivas (24%), aunque con altibajos.<sup>2</sup> Dentro de las manufacturas, los productos de alta tecnología se posicionan como los motores del crecimiento real y sostenido de las regiones industrializadas, y su crecimiento es consecuencia del aumento del comercio intra-industrial entre los países más desarrollados y los países recientemente industrializados emergentes, y del peso creciente del denominado comercio intra-firma en las empresas transnacionales debido a la fragmentación y deslocalización de la producción internacional y el dinamismo de las cadenas globales de valor.

En cuanto a la participación regional en las corrientes comerciales, los datos más recientes de la OMC (2013) reafirman la tendencia a la concentración del comercio mundial de mercancías en tres de las regiones del mundo: Asia, Europa y América del Norte que son, además, las regiones en las que es mayor la parte correspondiente a las manufacturas en sus exportaciones totales de mercancías, al comprender el 80%, 76% y 71% de las exportaciones respectivas a ese grupo de productos en el año 2012.

América del Sur se inserta en un panorama comercial mundial dominado por los intercambios en sentido norte-norte, liderados por China, Estados Unidos y Alemania que como países exportadores suman el 27,8% del comercio mundial de mercancías. Y forma parte del grupo de las regiones comercialmente marginadas: la sumatoria de las exportaciones de todos los países de América del Sur, Central y Caribe, África, Oriente Medio y Comunidad de Estados Independientes representa apenas el 17,2% del total mundial (OMC, 2013).<sup>3</sup>

Si se toma la composición regional del comercio en el largo plazo, pueden verificarse, más allá de la tendencia general a la concentración y la marginación, una variación en la participación porcentual en el período 1948-2012: pérdida constante de participación de América del Norte; pérdida constante de participación de América del Sur, Central y Caribe, con una recuperación en el último año, que le lleva a alcanzar un valor similar al que había alcanzado en los años '70; permanencia del predominio comercial de Europa, aunque decreciendo en

---

1. Esta ponencia resume algunos de los avances realizados en el marco del Proyecto de Investigación, con vigencia 2014-2015, "Multipolaridad, emergencia y reprimarización: un estudio de la geografía del comercio internacional del siglo XXI", radicado en el Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján. Este Proyecto se enmarca en las actividades realizadas por el Grupo de Trabajo "Relaciones económicas internacionales" del Programa de Investigación "Redes epistémicas. Enlaces entre el conocimiento y la toma de decisiones políticas", del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján (Disp. CDD-CS 931/11), todos ellos bajo la dirección de Elda Tancredi.

2. OMC (2013) *Estadísticas del comercio internacional 2013*. [<http://www.wto.org>]

3. Según la regionalización de OMC, vigente desde 2005, México (que es el principal exportador latinoamericano) pertenece a América del Norte, quedando el resto de los países de Latinoamérica incluidos en la región denominada América del Sur, Central y Caribe.

especial en lo expresado en el año 2012; creciente participación de Comunidad de Estados Independientes (CEI); pérdida constante de participación de África; participación oscilante de exportaciones de Oriente Medio; aumento constante de la participación de Asia. En este último caso, corresponde además diferenciar entre los comportamientos comerciales de Japón, que es la principal economía exportadora hasta los años '90 para luego retroceder sin pausa; de los 6 NICs (Hong Kong, China; Malasia; República de Corea; Singapur; Tailandia; y Taipei Chino -Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu) que ya en 1983 exportan en conjunto el mismo valor que la economía japonesa manteniendo desde entonces su participación mundial; y de China, que se convierte en el principal exportador no solo de la región sino del mundo para el año 2010. El surgimiento de China como actor global, y las sinergias generadas en la región, ha provocado el paulatino desplazamiento del poder en dirección de Asia, región que en 2012 concentraba el 32% de las exportaciones mundiales.

No obstante, toda la información conduce a sostener que la geografía del comercio internacional mantiene patrones de permanente desigualdad, donde coexisten áreas integradas y concentradas, y áreas periféricas y tradicionalmente marginadas, sistema dual complejizado por el surgimiento de nuevas áreas dinámicas emergentes, que pone en cuestión la tradicional fractura Norte-Sur.

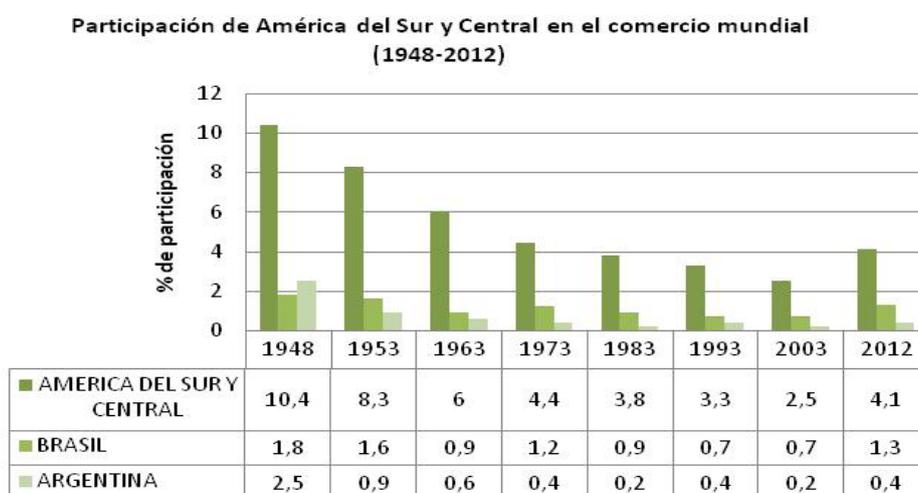
En esta descripción de inserción comercial en el largo plazo, queda expresamente marcada la pérdida de participación de América del Sur en el contexto internacional, que pasa de representar el 10,4% del comercio mundial en el año 1948 al 4,1% en 2012 luego de una leve recuperación exportadora de la región.

## 2- Trayectoria comercial de la Argentina: una caracterización

### 2.1- Argentina en el concierto internacional

En el contexto de la división internacional del trabajo vigente desde mediados del siglo XIX hasta la crisis mundial del año '30, la Argentina desarrolla su modelo agro-exportador, con los clásicos vínculos comerciales entre el Norte industrializado y la periferia exportadora de alimentos y materiales primas. En el año 1929 Argentina es todavía uno de los principales países exportadores del mundo sobre su base primaria. Pero, como lo marcan claramente las estadísticas mundiales, va perdiendo participación en forma marcada desde el inicio del período de posguerra en un marco de deterioro de los términos del intercambio.

**Gráfico N.º 1. Participación de América del Sur y Central, Brasil y Argentina en las exportaciones mundiales de mercancías (1948-2012)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la Organización Mundial del comercio, 2013 [<http://www.wto.org>]

Como también señala el estudio realizado por Llach (2006), la evolución de las exportaciones en comparación con el tamaño de la economía argentina (“participación interna”) y con las exportaciones mundiales (“participación externa”) desde la tercera década del siglo XX marca una constante declinación externa; la Argentina atraviesa una Fase I de declinación externa e interna (1925-1952), una Fase II de declinación externa y estancamiento interno (1953-1974) y una Fase III de estancamiento externo con recuperación interna (1975-2000).<sup>4</sup> Dejando de lado el momento de excepción de la II Guerra Mundial (1939-1945), se observa una gran diferencia de participación en el comercio exterior argentino entre los cinco productos principales (el lino, el maíz, el trigo, la carne y la lana) y los restantes, al representar dos tercios (64,5%) de las exportaciones. Incluyendo además los cueros, el porcentaje asciende a 70,2%. La declinación de la Argentina se vincula entre otros aspectos con lo ocurrido en el mercado de esas cinco principales exportaciones: las exportaciones globales de trigo, maíz, lino, lana y carnes vacunas pasaron de 8,56% a 3,85% del comercio internacional entre finales de los años veinte y 1960; y en este contexto de declinación general de los mercados las exportaciones argentinas de esos productos se redujeron de 2,03% a 0,43% del comercio mundial. Así, la reducción del volumen de las exportaciones argentinas puede explicarse como resultado de la merma de esos productos en los mercados europeos, siendo particularmente notables las pérdidas en el mercado británico. A partir de los años sesenta crecen las exportaciones de productos agrícolas distintos, como el sorgo y el mijo, además de otros productos que ya se exportaban con una participación menor, como las manzanas (3,1% en 1968) o el azúcar (4,7% en 1963); el girasol recién comenzó a ser importante a partir de 1976, y la soja un par de años más tarde. El aumento de la participación argentina desde los ’70 se da sobre todo en el mercado de las oleaginosas y sus aceites: las exportaciones argentinas de girasol pasan del 9% al 25% del comercio mundial de ese producto y las de soja –cuyos embarques se inician en 1973– llegan a fin de siglo a una quinta parte del comercio (incluyendo en ambos casos los aceites, semillas y tortas). En cambio, en los principales productos de la ganadería, la participación desciende.

En este recorrido, Argentina no logra recuperar su importancia comercial, manteniendo un peso de 0,45% del comercio mundial total de mercancías, representando así solo un 30% del peso de las exportaciones argentinas en el período de la segunda posguerra. Como se verifica también en el gráfico siguiente para el período 2001-2011, más allá del crecimiento de las exportaciones medido en valores absolutos (pasando de u\$s26.000 millones en el 2001 a u\$s84.000 millones en 2011), la participación sobre el total mundial del comercio de mercancías sigue oscilando entre el 0,39% y 0,45%.

**Gráfico N.º 2. Participación de América del Sur y Central y Argentina en las exportaciones mundiales de mercancías (2001-2011)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la Organización Mundial del comercio, 2013 [<http://www.wto.org>]

4. Llach, L. (2006) “Argentina y el mercado mundial de sus productos 1920-1976” Serie Estudios y Perspectivas n° 35. Oficina de la CEPAL en Argentina. Buenos Aires

Este aumento de las exportaciones en valores absolutos, que se vincula con el aumento coyuntural de los precios internacionales de las materias primas en los últimos años, es acompañado por un comportamiento similar de las importaciones, lo que va estableciendo un balance comercial que aunque positivo (sobre todo en el año 2009), oscila en un valor de u\$s14.000 millones con tendencia a la disminución.<sup>5</sup> Pero el saldo comercial de la industria sufre un deterioro constante durante el período reciente que alcanza valores mayores al superávit de las manufacturas de origen agropecuario (MOA) y profundizando el déficit de la industria manufacturera en su conjunto.

## 2.2- La canasta comercial de la Argentina

El siguiente gráfico resume la composición de la canasta exportadora argentina desde el año 1980 hasta el año 2012, mostrando el peso del sector primario (exportaciones de productos agrícolas, manufacturas de origen agropecuario, combustibles y energía). Y la limitada importancia de las exportaciones de origen industrial (MOI), que oscila desde el año 1989 en el 30% del total, con un leve crecimiento en los últimos cuatro años.

**Gráfico N.º 3. Composición de las exportaciones argentinas por sectores (1980-2012)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC  
Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo

Si se mira detalladamente para el año 2013 la composición de estos sectores, resulta significativo que: el 56% de las exportaciones de productos primarios corresponda a solo dos productos: maíz (33%) y soja (23%); el 55% de las exportaciones MOA corresponda a los subproductos oleaginosos de soja (40%) y aceite de soja (15%); el 46% de las exportaciones MOI se vinculan a dos rubros diferentes: por un lado, vehículos automotores terrestres (32%) y partes y piezas de vehículos (6%) y por el otro, piedras y metales preciosos (8%), productos extractivos considerados manufactura de origen industrial.<sup>6</sup> Descripta la canasta exportadora por rubros, también resulta significativa su alta concentración. El siguiente cuadro resume para cinco años seleccionados (1997, 2002, 2007 y 2013),<sup>7</sup> los primeros cinco rubros, que son los mismos en todo el período con

5. WTO (2013) *TRADE POLICY REVIEW (Report by the Secretariat) ARGENTINA*. WT/TPR/S/277 13 February.

6. Toda esta descripción estadística tiene como fuente los datos oficiales y públicos del INDEC <http://www.opex.sig.indec.gov.ar/comex>

7. El INDEC dispone de información detallada para el período 1997-2013. Para simplificar esta presentación se han seleccionado los cuatro cortes temporales en función del siguiente criterio: 1997, como síntesis de lo ocurrido durante la llamada década menemista neoli-

la excepción del reemplazo de las exportaciones de petróleo crudo primero por otros carburantes y luego por productos químicos. Es también de resaltar que son los residuos de la industria alimentaria (que incluye residuos de preparados de animales, restos de preparados de legumbres, hortalizas y frutas, restos de productos de molinería, restos de grasas y aceites, restos de azúcar y confitería, resto de líquidos y bebidas, resto de carnes) los que se encuentran en primer lugar de las exportaciones argentinas desde el año 2002.

**Cuadro N.º 1. Primeros cinco rubros exportados por la Argentina en los años 1997, 2002, 2007 y 2013**

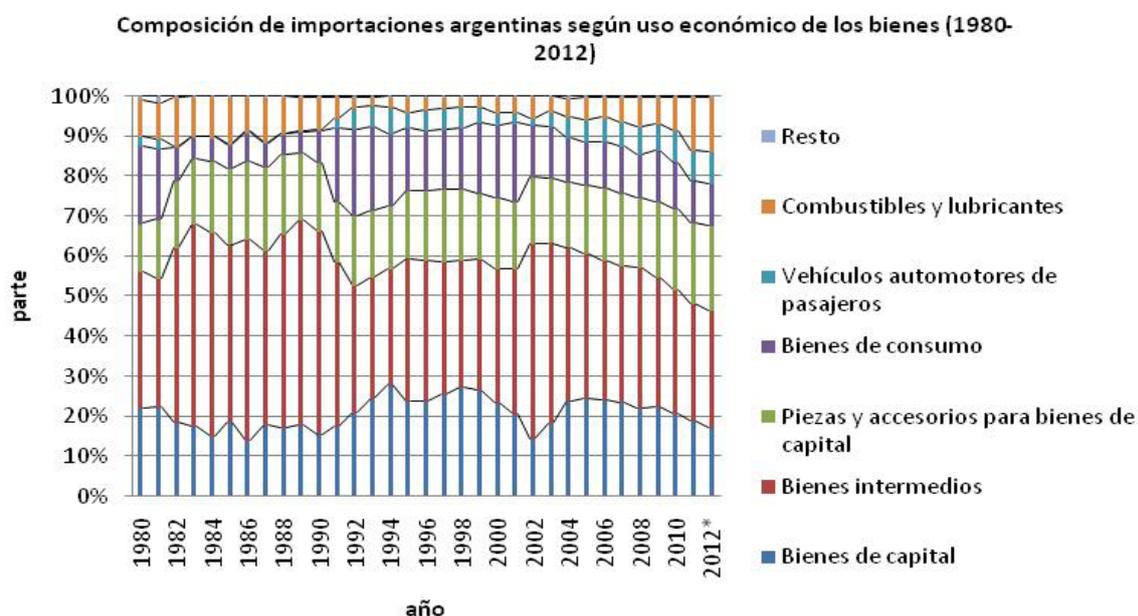
	1º	2º	3º	4º	5º
1997	Cereales (11%)	Materiales transporte terrestre (10%)	Residuos de la industria alimentaria (9%)	Grasas y aceites (8%)	Petróleo crudo (8%)
2002	Residuos de la industria alimentaria (11%)	Petróleo crudo (9%)	Cereales (8%)	Grasas y aceites (8%)	Materiales transporte terrestre (6%)
2007	Residuos de la industria alimentaria (11%)	Grasas y aceites (10%)	Materiales transporte terrestre (10%)	Cereales (8%)	Carburantes (7%)
2013	Residuos de la industria alimentaria (16%)	Materiales transporte terrestre (13%)	Cereales (11%)	Grasas y aceites (7%)	Productos químicos y conexos (6%)

Fuente: elaboración propia sobre datos de INDEC <http://www.opex.sig.indec.gov.ar/comex>

Se observa también para 2013 una recuperación del rubro materiales de transporte terrestre, que vuelve al segundo lugar que ocupaba en 1997, así como la aparición de los productos químicos y conexos, en el quinto puesto, ambos parte de las MOI.

Las importaciones argentinas, por su parte, son estadísticamente clasificadas de acuerdo con su uso económico: bienes de capital; bienes intermedios; combustibles y lubricantes; piezas y accesorios para bienes de capital; bienes de consumo; vehículos automotores de pasajeros; resto. Como se verifica en el gráfico siguiente, la mayor parte de las importaciones está constituida por bienes de capital, bienes intermedios y piezas/accesorios para bienes de capital. Resulta oscilante la importación de bienes de consumo así como es claro el crecimiento de las importaciones de vehículos automotores desde el año 1990 (aunque en términos relativos su importancia sobre el total se mantiene). Con respecto a la importación de combustible se marca un solo período de disminución (que corresponde a la última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI), con un aumento significativo a valores relativos similares a los de los años '80, a partir del año 2010; y que obviamente se corresponde con la pérdida de importancia de este sector en las exportaciones totales.

**Gráfico 4. Composición de las importaciones argentinas según uso económico de los bienes (1980-2012)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC  
 Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo

**2.3-Trayectoria de los flujos comerciales de acuerdo con los países de destino**

Si a principios de la década de 1980 las ventas al exterior estaban fuertemente concentradas en los países que conforman la actual Unión Europea (32% de las exportaciones por destino) y en los países de Europa Oriental (en particular los de la ex URSS, con el 22%), a partir de los años '90 estos últimos países disminuyen su participación al 6%, mientras Argentina fortalece sus vínculos con los países del NAFTA, Medio Oriente y Sudeste Asiático, y con Brasil y Chile en términos regionales. En conjunto, “en el período 1980-2003 cerca del 80% del crecimiento de las exportaciones estuvo explicado por las ventas a los países que hoy conforman el MERCOSUR (21%), la Unión Europea (16%), el NAFTA (15%), Chile (15%) y China (11%). Mientras que en términos de países, los cinco que más contribuyeron con la expansión de las exportaciones fueron: Brasil, Chile, Estados Unidos, China y España”<sup>8</sup>, lo que indica un proceso de diversificación de las exportaciones por destino. Argentina se transforma de manera creciente en un “comerciante regional” (sobre todo con Brasil por la consolidación del MERCOSUR y Chile), a la par que otras economías en desarrollo y algunos países asiáticos, particularmente China aumentan su participación. Es este país el que va adquiriendo una importancia creciente pasando a ser el segundo socio comercial luego de Brasil.

Tomando nuevamente, a efectos comparativos, los mismos años consignados en el cuadro 1 (1997, 2002, 2007 y 2013), y realizando el ranking de países destino de las exportaciones, se observa la permanencia de Brasil como principal destino y el crecimiento del peso de China al 2º lugar.

8. Grillo, F. (2004) *Una visión de largo plazo de las exportaciones argentinas (1980-2003)*. Revista de Comercio Exterior e Integración, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina.

**Cuadro 2. Primeros cinco países destino de las exportaciones argentinas (1997, 2002, 2007 y 2013)**

	1°	2°	3	4°	5°	Total de los primeros 5
1997	Brasil (31%)	Estados Unidos (8%)	Chile (7%)	Países Bajos (3%)	China (3%)	52%
2002	Brasil (19%)	Chile (12%)	Estados Unidos (11%)	España (4%)	China (4%)	50%
2007	Brasil (19%)	China (9%)	Chile (7%)	Estados Unidos (7%)	España (4%)	46%
2013	Brasil (21%)	China (7%)	Estados Unidos (5%)	Chile (5%)	Venezuela (3%)	43%

Fuente: elaboración propia sobre datos de INDEC <http://www.opex.sig.indec.gov.ar/comex>

Pero también resulta clara una disminución de la concentración de las exportaciones en estos cinco primeros destinos, pues en conjunto pasan de una participación del 52% al 43%. Resulta significativo también señalar que, para el año 2013, el 50% de las exportaciones a Brasil corresponde a material de transporte terrestre y el 58% de las exportaciones a China son semillas y frutos oleaginosos. Para los otros tres destinos, por el contrario, las exportaciones son más diversificadas: el 45% de las exportaciones a Estados Unidos corresponde a metales comunes, productos químicos, petróleo crudo, cereales y bebidas; el 50% de las exportaciones a Chile está compuesto por petróleo crudo, productos químicos, residuos alimenticios, grasas y aceites y gas/ otros hidrocarburos; a Venezuela se exporta mayoritariamente (71%) carnes, grasas y aceites, materiales eléctricos, lácteos y cereales.

#### 2.4- Comercio exterior de las provincias argentinas

El desenvolvimiento del comercio exterior de los últimos años muestra también una mayor integración de las provincias al comercio mundial, en parte como consecuencia de la expansión agrícola ganadera y en parte debido a la maduración de inversiones industriales en sectores tales como material de transporte, aluminio, acero y productos químicos. Pero son las provincias con mayor participación en el sector agroindustrial en su estructura productiva las que mostraron tasas de crecimiento más altas -Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba- en tanto que las que cuentan con una mayor participación del sector energético se vieron afectadas por la caída en las exportaciones de petróleo crudo. Si bien la explotación de recursos naturales y la consiguiente exportación de productos primarios y manufacturados de esos productos ha conformado el tradicional patrón de inserción externa de las provincias, se verifica una leve diversificación de la canasta de exportaciones con la incorporación creciente de valor agregado.

Considerados los aportes provinciales al comercio total, y en correlación con el tipo de canasta exportadora y las desigualdades socio-espaciales tradicionalmente existentes, no sorprende entonces que Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe sean las principales provincias exportadoras. Ellas representan el 70% de las exportaciones argentinas, en todo los años considerados. Chubut, Catamarca, Mendoza y San Juan son las siguientes en el orden de importancia, con sus exportaciones vinculadas estrechamente a las actividades extractivas (petróleo y metales en Chubut, mineral de cobre en Catamarca, piedras y metales preciosos en San Juan) y a la agroindustria en el caso de Mendoza (Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre y Preparados de legumbres, hortalizas y frutas).

**Cuadro 4. Principales cinco provincias exportadoras de Argentina (años 1997, 2002, 2007 y 2013)**

	1°	2°	3	4	5°	Total de los primeros 5
1997	Buenos Aires (37%)	Santa Fe (22%)	Córdoba (12%)	Chubut (3%)	Catamarca (3%)	77%
2002	Buenos Aires (36%)	Santa Fe (19%)	Córdoba (11%)	Chubut (5%)	Mendoza (3%)	74%
2007	Buenos Aires (37%)	Santa Fe (22%)	Córdoba (12%)	Chubut (3%)	Catamarca (3%)	77%
2013	Buenos Aires (33%)	Santa Fe (21%)	Córdoba (14%)	Chubut (3%)	San Juan (2%)	73%

Fuente: elaboración propia sobre datos de INDEC <http://www.opex.sig.indec.gov.ar/comex>

El cuadro siguiente muestra expresamente la concentración de comercio en los primeros rubros exportados por las principales provincias exportadoras. Así como se verifica una fuerte dependencia en el caso de San Juan a la exportación de piedras y metales preciosos, y de Chubut a la de petróleo crudo, en el caso de las provincias pampeanas se muestra una mayor diversidad al exportarse tanto productos agrícolas como MOA y MOI.

**Cuadro 5. Principales rubros exportados por las principales provincias. 2013**

	1°	2°	3°	4°	5°	Total de los primeros 5
Buenos Aires	Material de transporte terrestre (28%)	Cereales (12%)	Productos químicos y conexos (11%)	Semillas y frutos oleaginosos (6%)	Metales comunes y sus manufacturas (5%)	62%
Santa Fe	Residuos y desperdicios de la industria alimenticia (41%)	Grasas y aceites (16%)	Cereales (8%)	Productos químicos y conexos (7%)	Semillas y frutos oleaginosos (6%)	78%
Córdoba	Residuos y desperdicios de la industria alimenticia (22%)	Cereales (20%)	Material de transporte terrestre (17%)	Semillas y frutos oleaginosos (12%)	Grasas y aceites (8%)	61%
Chubut	Petróleo crudo (52%)	Metales comunes y sus manufacturas (25%)	Pescados y mariscos sin elaborar (15%)	Lanas elaboradas (4%)	Pescados y mariscos elaborados (2%)	98%
San Juan	Piedras, metales preciosos, monedas (70%)	Preparados de legumbres, hortalizas y frutas (6%)	Productos químicos y conexos (5%)	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre (5%)	Frutas secas o procesadas (3%)	89%

Fuente: elaboración propia sobre datos de INDEC <http://www.opex.sig.indec.gov.ar/comex>

En síntesis, de acuerdo con la información hasta aquí consignada puede afirmarse que:

- a. Argentina, en coherencia con lo sucedido con América del Sur en su conjunto, ha ido perdiendo participación en las exportaciones mundiales desde el período de posguerra, no logrando superar el 0,4% del total aun cuando en valores absolutos haya mostrado un significativo crecimiento desde el inicio del siglo XXI;
- b. La inserción comercial sigue basada en los productos primarios (productos agrícolas, manufacturas de origen agropecuario o productos extractivos minerales); productos que, más allá de los aumentos de los precios en los últimos años, no forman parte del espectro dinámico del comercio mundial que es principalmente intra-industrial/intra-firma. Los datos verifican una alta ponderación de las manufacturas de bajo contenido tecnológico vinculado con el peso decisivo de la industria alimenticia, mientras que la participación en las exportaciones de los bienes de alto contenido tecnológico, aunque se incrementan en los últimos años, sigue siendo marginal;
- c. Los principales destinos de las exportaciones han sufrido modificaciones en tanto Brasil (como principal socio regional) y China se van posicionando como los principales, aunque generando una fuerte vulnerabilidad ya que sus importaciones se concentran en único rubro (material de transporte terrestre en el caso de Brasil, y semillas y oleaginosas en el caso chino);
- d. Las exportaciones argentinas se originan principalmente en las tres provincias pampeanas más dinámicas y diversificadas: Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. La participación del resto de las provincias es marginal, y muy dependiente de exportaciones vinculadas a sectores primarios

Esta débil calidad de inserción comercial en el contexto internacional es reconocida por el gobierno nacional como problemática, al presentarse a inicios del año 2014 un nuevo plan de promoción de exportaciones, denominado PADEx (Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones) para “*conquistar mercados no tradicionales y aumentar las exportaciones hasta los 101.516 millones de dólares en dos años*”<sup>9</sup>. A la caracterización de este Programa se dedica el siguiente apartado.

### **3. El Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEx):**

#### **lineamientos generales**

De acuerdo con lo establecido en este Programa, su fin general es mejorar en términos cuantitativos y cualitativos las exportaciones argentinas, buscando además incrementar las exportaciones tradicionales, contribuir al desarrollo de las economías regionales, incrementar el número de empresas exportadoras y diversificar los destinos de exportación y la canasta exportadora<sup>10</sup>. Para el logro de estos objetivos se definen:

- a. dos grupos de países destino con acciones diferenciadas: para los países emergentes dinámicos (compuesto por quince destinos prioritarios) pretende mejorar cuantitativamente las exportaciones; para los países latinoamericanos, mejorarlas cualitativamente (en este caso definiendo un grupo de nueve países hacia donde mejorar la exportación de productos industriales de empresas PyMEs y realizar transferencias tecnológicas para el desarrollo y el fortalecimiento de la integración productiva regional).<sup>11</sup>
- b. un conjunto de productos a promocionar (10% son Productos Primarios; 27% MOA y 63% MOI). Se seleccionan también 15 productos primarios y MOA de fuerte importancia regional.<sup>12</sup>

---

9. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Gacetilla de Prensa (6 de enero de 2014)

10. En el marco del PADEx, puede también señalarse las dos convocatorias que realiza la Secretaría de Políticas Universitarias durante el primer semestre del 2014 para el financiamiento de iniciativas que permitan desarrollar o fomentar la capacidad exportadora de micro, pequeñas y medianas empresas, mediante el desarrollo de acciones conjuntas entre el sector universitario y las Unidades Productivas.

11. Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú

12. Azúcar, Vinos, Aceite de oliva, Productos forestales, Miel, Limones, Manzanas frescas, Naranjas, Tabaco, Ajo, Arroz, Algodón, Maníes, Mandarinas, Pescados y mariscos

---

Las acciones concretas a desarrollar en el marco de este Plan, se refieren a la coordinación e impulso de la participación de empresas argentinas en acciones de impacto comercial (ferias internacionales, misiones comerciales sectoriales y plurisectoriales, misiones comerciales inversas); aplicación de instrumentos de financiamiento ( como el Fondo para el Desarrollo Económico Argentino, aplicación de la Línea de Créditos para la Inversión Productiva del BCRA y otras líneas de financiamiento vigentes); así como mecanismos de compensación de reintegros (para proyectos de inversión y adquisición de bienes de capital y/o nueva infraestructura que permitan el aumento de exportaciones, la sustitución de importaciones, el fortalecimiento de economías regionales, la generación de energías alternativas o la incorporación de tecnología).

Las economías consideradas “emergentes dinámicas”, sobre las que aquí se centrará la atención, se establecieron de acuerdo con los siguientes criterios: se trata de países BRICS y otras naciones emergentes de gran tamaño y/o de naciones emergentes extra-regionales con alta potencialidad importadora.

**Mapa N.º 1. Países seleccionados en el Plan PADEx de promoción y diversificación de exportaciones**



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación

Teniendo en cuenta entonces este criterio definido en la selección de los países, a continuación se realiza una caracterización de cada uno de ellos de acuerdo con el peso en las exportaciones e importaciones mundiales, el lugar ocupado en el ranking de países importadores, y la población total y su lugar en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), como aproximación a su potencialidad importadora.

**Cuadro 6. Caracterización comercial de los países emergentes PADEx**

Pais padex	Peso en exportaciones mundiales x (%) (1)	Peso en importaciones mundiales m (%) (2)	Ranking m (3)	Población (millones) (4)	Idh 2014 (5)	Inb per cápita
Brasil	1,32	1,25	22	198	0,744 (Alto)	14.275
China	11,13	9,77	2	1350	0,719 (Alto)	11.477
Indonesia	1,02	1,02	27	246	0,684 (Medio)	8.970
Vietnam	0,62	0,61	33	88	0,638 (Medio)	4.892

Arabia Saudita	2,11	0,84	30	28	0,836 (Muy alto)	52.109
India	1,61	2,63	11	1230	0,586 (Medio)	5.150
Mexico	2,01	2,04	14	120	0,756 (Alto)	15.854
Rusia	2,88	1,80	17	143	0,778 (Alto)	22.617
Sudafrica	0,54	0,68	32	51	0,658 (Medio)	11.788
Turquía	0,83	1,27	21	74	0,759 (Alto)	18.391
Emiratos Árabes	1,90	1,24	23	9	0,827 (Muy alto)	58.068
Angola	0,39	0,13	71	20	0,526 (Bajo)	6.323
Nigeria	0,62	0,27	53	168	0,504 (Bajo)	5.353
Kazajstan	0,47	0,25	56	17	0,757 (Alto)	19.441
Qatar	0,72	0,18	61	2	0,851 (Muy alto)	119.029

## (x) Ingreso Nacional Bruto per cápita (u\$s de PPA en 2011)

Fuente: elaboración propia (1)(2)(3)(4) OMC Trade Profiles, marzo 2014; (5) (6) PNUD Índice de Desarrollo Humano, 2014 [hdr.undp.org/es/content/el-índice-de-desarrollo-humano-idh]

La diversidad de situaciones hace difícil una caracterización general, pero pueden señalarse algunos elementos:

- los BRICS muestran la supremacía de China en tanto primer exportador y segundo importador de mercancías del mundo, diferenciándose claramente del mediano peso importador de India, Rusia y Brasil y la baja importancia de Sudáfrica. En tanto IDH los valores los ubican en índices altos y medios de desarrollo humano. En cuanto a la cantidad de habitantes se distancian China e India.
- los países que son principalmente exportadores de petróleo de Oriente Medio (Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita) presentan una escasa cantidad de población pero mayores ingresos por habitante, lo que los ubica como países con muy alto índice de desarrollo humano. Su peso actual como países importadores es medio a bajo.
- los dos países africanos comparten ingresos muy bajos per cápita, IDH bajo, y escasa importancia entre los países importadores que los ubica en el puesto 71 y 53 mundial. Esta última característica es similar a la de Kazajstan, aunque en este caso el IDH es medio y los ingresos per cápita superiores.
- Indonesia y Vietnam, países del sudeste asiático, cuentan con ingresos per cápita bajos con IDH medio, con una importancia baja en las importaciones mundiales (27 y 33 en el ranking)
- México y Turquía, más allá de sus desigualdades regionales, comparten como características, un IDH alto con ingresos per cápita similares y mediana importancia como importadores mundiales.

De acuerdo con la información de INDEC, los países seleccionados como prioritarios representan alrededor del 40% de los destinos actuales de las exportaciones argentinas, para los años seleccionados como se muestra en el cuadro siguiente. De ellos, es Brasil quien ocupa holgadamente desde el año 1997 el primer lugar (aunque disminuyendo su peso del 31% en el año 1997 al 21% de 2013); le sigue China, quien ha aumentado su participación aunque muestra una caída en 2 puntos porcentuales en el 2013. Los países siguientes en orden decreciente, significan menos del 2% del total de las exportaciones argentinas (Indonesia, Vietnam, Arabia, India y México). En el extremo inferior, las exportaciones a Angola, Nigeria, Kazajstan y Qatar son casi inexistentes.

**Cuadro 7. Evolución de las exportaciones argentinas hacia los países seleccionados PADEx, en valores absolutos (millones de u\$s) y participación relativa. Años 1997, 2002, 2007 y 2013**

	1997	%	2002	%	2007	%	2013	%
Total país	26430	100	25650	100	55980	100	76631	100
Resto	15917	60,22	17624	68,7	34000	60,73	46531	60,72
Brasil	8133	30,77	4848	18,9	10498	18,7	16216	21,16
China	871	3,29	1093	4,26	5169	9,23	5510	7,19
Indonesia	194	0,73	72	0,28	408	0,72	1468	1,91
Vietnam	6	0,02	71	0,27	330	0,58	1184	1,54
Arabia	56	0,21	86	0,33	372	0,66	1162	1,51
India	209	0,79	444	1,73	868	1,55	1089	1,42
Mexico	215	0,81	670	2,61	1439	2,57	1063	1,38
Rusia	223	0,84	149	0,58	784	1,4	725	0,94
Sudafrica	303	1,14	291	1,13	999	1,78	684	0,89
Turquía	198	0,74	78	0,3	271	0,48	451	0,58
Emiratos	46	0,17	112	0,43	191	0,34	256	0,33
Angola	4	0,01	29	0,11	165	0,29	128	0,16
Nigeria	44	0,16	73	0,28	302	0,53	107	0,13
Kazajstan	0,7	0,003	3	0,01	15	0,02	52	0,06
Qatar	11	0,04	7	0,02	15	0,02	5	0,006

Fuente: elaboración propia sobre datos de INDEC <http://www.opex.sig.indec.gov.ar/comex>

Para todos los países, se verifica una importante concentración en dos o tres rubros (generalmente productos agrícolas, manufacturas de origen agropecuario o minerales) y en algunos casos en un único bien (como las que tienen como destino Indonesia y Vietnam donde el 83% y el 82% de las exportaciones respectivas corresponden a residuos de la industria alimenticia; India donde el 86% son grasas y aceites; o Kazajstan, donde el mineral de cobre representa el 69%). Tampoco es de extrañar que sean las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba los orígenes principales. Solo se consignan las siguientes provincias extra-pampeanas: Río Negro (que participa del 13% de las exportaciones a Rusia); Jujuy, principal provincia exportadora hacia Kazajstan (con el 69%) y Mendoza y Entre Ríos que exportan a Qatar (10 y 21% respectivamente).

**Cuadro 8. Exportaciones argentinas a los países seleccionados PADEx, por principales productos y provincias de origen. 2013**

País seleccionado	Productos exportados	Provincias de origen
Brasil	Materiales de transporte terrestre (50%)	Buenos aires (60%)
	Productos químicos (7%)	Córdoba (13%)
	Cereales (5)	Santa fe (10%)

China	Semillas y frutos oleaginosos (58%) Petróleo crudo (13%) Grasas y aceites (12%)	Buenos aires (27%) Santa fe (21%) Córdoba (19%)
Indonesia	Residuos de la industria alimenticia (83%) Cereales (8%) Semillas y frutos oleaginosos (3%)	Santa fe (48%) Córdoba (25%) Buenos aires (10%)
Vietnam	Residuos de la industria alimenticia (82%) Pieles y cueros (4%) Semillas y frutos oleaginosos (4%)	Santa fe (41%) Córdoba (27%) Buenos aires (14%)
Arabia saudita	Cereales (65%) Residuos de la industria alimenticia (21%) Metales comunes (9%)	Buenos aires (58%) Santa fe (17%) Córdoba (16%)
India	Grasas y aceites (86%) Mineral de cobre (5%) Pieles y cueros (3%)	Santa fe (50%) Córdoba (10%) Buenos aires (8%)
Mexico	Material de transporte terrestre (29%) Vehículos de navegación aérea, fluvial y marítimo (12%) Productos químicos (11%)	Buenos aires (48%) Córdoba (13%) Santa fe (8%)
Rusia	Frutas frescas (27%) Carnes y preparados (22%) Productos lácteos (18%)	Buenos aires (23%) Córdoba (21%) Río negro (13%)
Sudafrica	Residuos de la industria alimenticia (45%) Grasas y aceites (17%) Material de transporte terrestre (16%)	Santa fe (33%) Buenos aires (31%) Córdoba (13%)
Turquía	Residuos de la industria alimenticia (58%) Semillas y frutos oleaginosos (16%) Material de transporte terrestre (7%)	Santa fe (38%) Buenos aires (20%) Córdoba (16%)
Emiratos Árabes unidos	Cereales (33%) Metales comunes (16%) Semillas y frutos oleaginosos (14%)	Buenos aires (46%) Córdoba (19%) Santa fe (17%)
Angola	Grasas y aceites (27%) Productos de molinería (18%) Carnes y preparados (15%)	Buenos aires (44%) Córdoba (21%) Santa fe (16%)
Nigeria	Cereales (27%) Pescado y mariscos sin elaborar (17%) Productos lácteos (15%)	Buenos aires (54%) Santa fe (27%) Córdoba (12%)
Kazajstan	Mineral de cobre (69%) Carnes y preparado (16%) Metales comunes (7%)	Jujuy (69%) Buenos aires (21%) Córdoba (14%)

Qatar	Carnes y preparados (40%)	Buenos aires (41%)
	Metales comunes (20%)	Entre ríos (21%)
	Frutas frescas (15%)	Mendoza (10%)

Fuente: elaboración propia sobre datos de INDEC <http://www.opex.sig.indec.gov.ar/comex>

Para cada uno de estos destinos se selecciona un conjunto de productos con el fin manifiesto de mejora cuantitativa de las exportaciones; los más mencionados (en tanto cantidad de destinos a donde se promocionan) son:

- a. productos primarios o MOA: Animales vivos y productos del reino animal; plantas, legumbres, hortalizas, frutos; café, té y especias (corresponde a partida arancelaria a); Cereales; Molinería; semillas; resinas; materias trenzables; grasas y aceites; productos industria alimentaria (corresponde a partida arancelaria b)
- b. MOI: Productos farmacéuticos; abonos; pinturas; perfumería; jabones; almidones; pirotecnia; industria química (corresponde a partida arancelaria d); Estaño y metales comunes y sus manufacturas; aparatos mecánicos, eléctricos; vehículos terrestres, aéreos y marítimos (corresponde a partida arancelaria i)

Habiendo consultada la información oficial respecto al proceso de implementación de este programa de promoción, al día de la fecha solo se ha obtenido un listado de las 252 ferias internacionales en las que se espera participar activamente, con la coordinación de la Fundación Export-ar, la que además coordina las misiones comerciales, las ruedas de negocios y los talleres de presentación de ofertas exportadoras<sup>13</sup>. Resta entonces esperar la evolución de este programa para poder evaluar su resultado concreto, en tanto mejora cuantitativa de las exportaciones a estos destinos.

#### 4. Consideraciones de cierre

Toda la información consignada a lo largo de este trabajo permite realizar una caracterización detallada de la calidad de inserción argentina en el comercio internacional en este siglo XXI. Como síntesis pueden volver a destacarse los principales elementos:

- a. El comercio internacional mantiene y profundiza el proceso de concentración del comercio en tres regiones principales, cuyo dinamismo se basa en el peso de los intercambios de productos industriales con innovación tecnológica en el marco de una nueva división internacional de la producción integrada en cadenas globales de valor;
- b. En este contexto, los países de América del Sur en general y Argentina en particular, siguen sosteniendo fundamentalmente su inserción comercial en la exportación de bienes vinculados con el sector primario (productos agropecuarios, productos de la industria extractiva o manufacturas de origen agropecuario), mostrando además una imposibilidad de mejorar su participación en los flujos comerciales, posicionando a la región y a la Argentina en valores muy inferiores a los alcanzados hasta la década de 1940;
- c. Descripta la canasta exportadora por rubros, también resulta significativa su alta concentración, donde son los residuos de la industria alimentaria (que incluye residuos de preparados de animales, restos de preparados de legumbres, hortalizas y frutas, restos de productos de molinería, restos de grasas y aceites, restos de azúcar y confitería, resto de líquidos y bebidas, resto de carnes) los que se encuentran en primer lugar de las exportaciones argentinas por rubro desde el año 2002.
- d. Más allá de una diversificación de destinos, los principales intercambios de la Argentina se realizan hacia dos economías (Brasil y China, que suman más del 30% del total), pero con fuerte dependencia de dos tipos de bienes: material de transporte terrestre (que constituyen el 50% de las exportaciones a Brasil) y semillas y frutos oleaginosos (58% de las exportaciones a China)

13. [<http://www.exportar.org.ar>] También puede consultarse [<http://www.argentinatradenet.gob.ar>]

- e. A escala regional, son las provincias pampeanas las principales exportadoras, que concentran más del 70% del peso exportador. Estas provincias están más diversificadas en su exportación que el resto, aunque son también dependientes de productos primarios y manufacturas de origen agropecuario.
- f. El PADEx iniciado en el mes de enero de 2014 muestra la intención de promocionar y diversificar las exportaciones, tanto en tipo de bienes como sus destinos, dada la permanencia de las tendencias más tradicionales de la inserción comercial del país. La caracterización de una parte de los países seleccionados (componente I del programa) para mejorar cuantitativamente los vínculos comerciales muestra que: se vuelven a promocionar los dos destinos hoy más importantes de Argentina (Brasil y China) aunque se suman los otros países del bloque BRICS; se han seleccionado algunos países (como los africanos) que no muestran signos claros de potencialidad importadora; se han seleccionado nuevamente productos primarios y MOA para la promoción, o MOI de baja incorporación tecnológica; más allá de las actividades de promoción vinculada a ferias internacionales, ruedas de negocios y otras instancias de presentación de oportunidades, no se encuentran todavía datos de resultados concretos.

En un contexto de dificultades comerciales para la Argentina, donde las exportaciones durante este año 2014 están señalando una fuerte caída con respecto al período anterior (en particular bienes primarios) y con un marcado déficit energético, resta esperar que algunos de los objetivos planteados en el PADEx puedan ir cumpliéndose aunque difícilmente la calidad de inserción del país muestre signos de cambio sustantivos en el mediano plazo.

---