RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Padín, Juan Manuel

þÿLa reducción del espacio para la globalización neoliberal y sus implicancias sobre la política comercial externa. Un análisis del caso argentino en la posconvertibilidad (2003-2019)

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
þÿPadín, J. M. (2023). La reducción del espacio para las políticas" en la glo implicancias sobre la política comercial externa. Un análisis del caso argentino en la posconvertibilidad (2003-2019). (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3982

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad Nacional de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Juan Manuel Padín, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,
Abril de 2023, pp. 285,
http://ridaa.unq.edu.ar,
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,
Doctorado en Desarrollo Económico

La reducción del “espacio para las políticas" en la globalización neoliberal y sus implicancias sobre la política comercial externa. Un análisis del caso argentino en la posconvertibilidad (2003-2019)

TESIS DOCTORAL

Juan Manuel Padín

jmanuelpadin@gmail.com

Resumen

Luego de examinar las principales transformaciones que se produjeron en las últimas décadas al calor de la globalización neoliberal sobre la economía internacional, el sistema multilateral de comercio y los estados nacionales, la presente tesis realiza un análisis crítico de la política comercial externa en su carácter de “herramienta para el desarrollo”, haciendo foco en los límites económicos, jurídico-institucionales y políticos existentes que comprimen su campo de acción. Bajo esta perspectiva, se evalúa la trayectoria de la política comercial argentina durante la etapa de la posconvertibilidad (2003-2019).
Palabra clave: Política Comercial - OMC – Posconvertibilidad - Restricción Externa

Abstract

After examining the main transformations that have occurred in recent decades on the international economy, the multilateral trading system and the national states, the thesis includes a critical analysis about the role of the trade policy as a "tool for development", focusing on the existing economic, institutional and political limits, that reduce its scope. From this perspective, the trajectory of Argentine trade policy during the post-convertibility stage (2003-2019) is evaluated in detail.
Key words: Trade Policy - WTO - Post Convertibility - External constraint

Doctorado en Desarrollo Económico

La reducción del “espacio para las políticas" en la globalización neoliberal y sus implicancias sobre la política comercial externa. Un análisis del caso argentino en la posconvertibilidad (2003-2019).

Tesis de Doctorado

Tesista: Juan Manuel Padín

Director: Juan Santarcángelo

5 de diciembre de 2022, Buenos Aires

AGRADECIMIENTOS

La conclusión de la tesis constituye el fin de una intensa etapa en el cual fueron fundamentales el acompañamiento y los aportes de mucho/as compañeros/as con los que compartimos horas debatiendo acerca de la política comercial externa argentina. Entre ellos, en primer lugar, quiero resaltar especialmente mi gratitud con Juan Santarcángelo. Sin su ayuda y generosidad no habría podido concluir el trabajo. Su apoyo permanente, por cierto, no lo hacen responsable de los errores u omisiones que pueda contener el documento, de mi entera y exclusiva responsabilidad.

En segundo lugar, deseo expresar mi reconocimiento al equipo del Doctorado en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de Quilmes por haber generado un valioso espacio de formación, alentando a todos y todas a realizar nuestro mayor esfuerzo en la tarea de construcción colectiva del saber, parte fundamental en la lucha por construir un país más justo y solidario.

En tercer lugar, quiero referirme a mis hermana/os y a mi papá, y subrayar que no tengo palabras para agradecer su compañía. Y en particular a mi mamá, que dejó una huella imborrable en cada uno de nosotros y me ayudó hasta sus últimos días, con un humor inquebrantable, leyendo fragmentos dispersos de este trabajo y discutiendo (¿cuándo no?) su forma y contenido.

En cuarto lugar, y fundamentalmente, mi agradecimiento es para Grace. Su amor, paciencia y compañerismo permitieron que pueda dedicar largas horas a esta labor y resultaron tan determinantes como el afecto y alegría de nuestros pequeños hijos, Simón y Camilo.

A todos y todas, ¡muchas gracias!

INDICE

CAPITULO I. INTRODUCCION 7

1.1 Problema de investigación 13

1.2 Objetivos e hipótesis 14

1.3 Estructura 17

CAPITULO II. GLOBALIZACION NEOLIBERAL, COMERCIO INTERNACIONAL Y ESTADO 19

2.1 El largo camino hacia la Globalización Neoliberal 20

2.2 Estado y desarrollo en el "nuevo mundo" 33

2.2.1 El Estado en debate 33

2.2.2 Globalización Neoliberal y Estado 38

2.3 Conclusiones 42

CAPITULO III. EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO Y LA RECONFIGURACION DE LOS LIMITES DE LA POLITICA COMERCIAL 45

3.1 La construcción del Sistema Multilateral de Comercio 46

3.2 Instrumentos de política y límites bajo la égida de la OMC 54

3.3 El espacio para políticas en la OMC 80

3.3.1 La reducción del espacio para las políticas 83

3.3.2 Las dimensiones regulatorias y extra-regulatorias del "policy space" 86

3.4 El valor de ser parte. Las razones de la periferia para integrar el SMC 91

3.5 Conclusiones 93

CAPITULO IV. LA POLITICA COMERCIAL EXTERNA EN EL KIRCHNERISMO (2003-2015) 96

4.1 La política económica y comercial en los “años dorados” del kirchnerismo 100

4.1.1 La política económica en la fase expansiva (2003-2011)..... 101

4.1.2 La política comercial externa: de la “baja intensidad” a la crisis internacional. 111

4.2 Los años finales de la experiencia kirchnerista (2012-2015) 127

4.2.1 La política comercial ante el retorno de la restricción externa 135

4.3 El espacio para las políticas durante el kirchnerismo 143

4.3.1 El gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) 143

4.3.2 El gobierno de Cristina Fernández (2007-2015) 145

4.4 Conclusiones 149

Síntesis de la cuestión comercial durante el kirchnerismo..... 154

CAPITULO V. LA POLITICA COMERCIAL EXTERNA EN EL MACRISMO (2016-2019) 162

5.1 La política económica y comercial en el macrismo 163

5.1.1 La política comercial externa en el macrismo..... 173

5.2 El espacio para la política 190

5.3 Conclusiones 194

Síntesis de la cuestión comercial en el macrismo..... 198

CAPITULO VI. LA CONSTRUCCION DE CAPACIDADES 204

6.1 De las restricciones a la ampliación del “policy space”..... 204

6.2 Lecciones de otras experiencias nacionales..... 214

6.3 Conclusiones 236

CAPITULO VII. REFLEXIONES FINALES 239

BIBLIOGRAFIA 257

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS 280

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico N° 2.1 Costos de transporte de pasajeros, transporte de carga y comunicaciones, 1930=100, 1930-2002. 24

Gráfico N° 2.2 Exportaciones de bienes y servicios / PIB global. En porcentajes, 1970-2020. 25

Gráfico N° 2.3 PIB global y exportaciones de bienes y servicios mundiales (en números índice, 1970=100). 1970-2018. 25

Gráfico N° 2.4 Comercio internacional por rubro. En porcentajes, por años seleccionados. 26

Gráfico N° 2.5 Participación de las exportaciones globales por nivel de ingreso de los socios comerciales. En porcentajes, 1940-2014. 27

Gráfico N° 2.6 Exportaciones por destino (intra-acuerdos regionales, intra-región, resto). En porcentajes, 2017. 30

Gráfico N° 3.1. Estructura organizativa de la OMC 51

Gráfico N° 4.1. PIB, Deuda externa total y formación de activos externos, 1975–2001, en miles de millones de dólares y número índice (base 1975=100). 99

Gráfico N° 4.2. Producto interno bruto total y per cápita. En millones y miles de pesos a precios de 2004, 2004-2015. 102

Gráfico N° 4.3. Deuda/PIB y reservas. 2004-2015, en % y millones de dólares estadounidenses. 103

Gráfico N° 4.4. Tipo de cambio real multilateral. 2003-2015. Base 17/12/2015=100. 104

Gráfico N° 4.5. Balanza de Pagos. 2006-2015, en millones de dólares estadounidenses. 105

Gráfico N° 4.6. Índice de términos de intercambio. 2003-2015, Base 2004=100. 107

Gráfico N° 4.7. Evolución del PIB mundial y el comercio mundial. 2003-2015, en porcentajes. 110

Gráfico N° 4.8. Posiciones NCM sujetas a licencias no automáticas. 2003-2015. En valores y porcentajes sobre el total del nomenclador. 116

Gráfico N° 4.9. Medidas antidumping. 2003-2015. 119

Gráfico N° 4.10. Participación de los derechos a la exportación e importación sobre los recursos tributarios totales. 2003-2015, en porcentajes. 120

Gráfico N° 5.1. Tipo de cambio real multilateral. 2015-2019. Base 17/12/2015=100. 164

Gráfico N° 5.2. Deuda/PIB y reservas. 2015-2019, en % y millones de dólares estadounidenses. 165

Gráfico N° 5.3. Producto interno bruto total y per cápita. En millones y miles de pesos a precios de 2004, 2015-2019. 166

Gráfico N° 5.4. Evolución del PIB mundial y el comercio mundial. 2016-2021, en porcentajes. 167

Gráfico N° 5.5. Balanza de Pagos. 2015-2019, en millones de dólares estadounidenses. 169

Gráfico N° 5.6. Composición de las exportaciones por intensidad tecnológica. En porcentajes, por años seleccionados. 178

Gráfico N° 5.7. Posiciones NCM sujetas a licencias no automáticas. 2016-2019. En valores y porcentajes sobre el total del nomenclador). 180

Gráfico N° 5.8. Medidas antidumping. 2015-2019. 181

Gráfico N° 5.9. Participación de los derechos a la exportación e importación sobre los recursos tributarios totales. 2015-2019, en porcentajes. 183

Gráfico N° 6.1. Crecimiento del PIB de India y participación Comercio / PIB (eje der.), 1961-2019, en %..... 215

Gráfico N° 6.2. Crecimiento del PIB de Brasil y participación Comercio / PIB (eje der.), 1961-2019, en %..... 218

Gráfico N° 6.3. Crecimiento del PIB de México y participación Comercio / PIB (eje der.), 1961-2019, en %. 221

Gráfico N° 6.4. Crecimiento del PIB de China y participación Comercio / PIB (eje der.), 1962-2019, en %..... 225

Gráfico N° 6.5. Agencias con competencias en la PCE. Argentina. 233

INDICE DE CUADROS

Cuadro N° 2.1 Participación relativa y acumulada en el comercio (bienes y servicios), por principales países. En porcentajes, 2019. 28

Cuadro N° 2.2 Participación en las exportaciones por región. En porcentajes, por años seleccionados. 29

Cuadro N° 2.3 Valor agregado extranjero en las exportaciones. Por año seleccionado, en participación porcentual. 31

Cuadro N° 3.1. Estructura de los Acuerdos OMC..... 53

Cuadro N° 3.2. Aranceles consolidados y aplicados por Argentina, 2019 (en %)..... 60

Cuadro N° 3.3. Compromisos arancelarios de los principales Miembros de la OMC en términos de participación en el comercio mundial, 2019. 61

Cuadro N° 3.4. Prohibiciones/Restricciones en los principales Acuerdos Multilaterales sobre Comercio de Mercancías..... 66

Cuadro N° 3.5. Excepciones previstas en la normativa OMC 76

Cuadro N° 3.6. Restricciones internas y externas 89

Cuadro N° 4.1. Exportaciones, importaciones y saldo comercial de bienes. 2002-2015, en millones de dólares estadounidenses. 106

Cuadro N° 4.2. Tasas de crecimiento (a. a.). Exportaciones e importaciones, por periodos. 107

Cuadro N° 4.3. Aranceles NMF. 2006-2015..... 113

Cuadro N° 4.4. Aranceles NMF por grupos de productos. 2006-2015. 114

Cuadro N° 5.1. Balance Cambiario, mayo 2018 - octubre 2019 por usos de divisas, en miles de millones de dólares estadounidenses..... 171

Cuadro N° 5.2. Exportaciones, importaciones y saldo comercial de bienes. 2015-2019, en millones de dólares estadounidenses. 175

Cuadro N° 5.3. Composición de las exportaciones por grandes rubros. En porcentajes, por periodos. 176

Cuadro N° 5.4. Aranceles NMF. 2016-2019..... 185

Cuadro N° 6.1 “Modernización de la OMC”. Síntesis de la propuesta de la Unión Europea. 213

Cuadro N° 6.2 India. Casos ante el OSD como parte demandada. 1995-2021..... 216

Cuadro N° 6.3 Brasil. Casos ante el OSD como parte demandada. 1995-2021..... 219

Cuadro N° 6.4 México. Casos ante el OSD como parte demandada. 1995-2021. 222

Cuadro N° 6.5 China. Casos ante el OSD como parte demandada. 2001-2021..... 227

Cuadro N° 6.6 Síntesis de Mejoras Institucionales en la PCE. Argentina..... 234

Cuadro N° 7.1. Diferencias entre el Kirchnerismo y el Macrismo, por eje temático… 251

CAPITULO I. INTRODUCCION

A lo largo de los años, la relación entre el comercio internacional y el desarrollo económico resultó fuente de múltiples controversias. En el ámbito académico, aún en la actualidad varios enfoques ponen en cuestión a la corriente dominante (teoría moderna del comercio internacional) objetando desde cuestiones accesorias —bajo qué condiciones esperar ciertos beneficios— hasta el enfoque en sí mismo, planteando que la teoría es errónea en sus propios términos (Shaikh, 2003). La relevancia de estos debates excede el plano de las ideas. En su nombre, se asigna mayor o menor preeminencia al comercio como impulsor del desarrollo y se justifican distintas orientaciones de política en cuyos extremos se encuentran, por un lado, las políticas de liberalización comercial y, por el otro, los enfoques de raíz proteccionista.

En el caso de América Latina, y de Argentina en particular, estas discusiones tienen especial resonancia. La dimensión productiva y comercial se encuentra presente en un problema nodal para el desarrollo: la falta de disponibilidad de divisas con miras a viabilizar un proceso de crecimiento económico por periodos prolongados. La importancia de esta temática es innegable. La "restricción externa" fue un elemento central en la agenda de investigación del estructuralismo latinoamericano y de la escuela de la dependencia desde mediados del siglo pasado (Prebisch, 1949 [1986] y 1981; Braun, 1970; Braun y Joy, 1968; Brodersohn, 1973; Diamand, 1972; O´Donnell, 1977; Portantiero, 1977)[1], y sus rastros llegan hasta nuestros días, en tanto continúa siendo un tema de análisis recurrente.

---

[1] Otros intelectuales también realizaron importantes contribuciones. Entre ellos, Canitrot (1975), Díaz Alejandro (1963, 1975), Ferrer (1963), Porto (1975) y Villanueva (1964). En el caso de los países centrales, los trabajos de Thirlwall (1979, 2011) y Thirlwall y Hussain (1982) son una cita obligada. En el clásico artículo "The balance of payments constrained growth as an explanation of international growth rate differences", por ejemplo, el economista británico indaga la razón subyacente a las diferencias en términos de crecimiento entre distintos países concluyendo que el incremento de la demanda varía de modo diferencial debido a que el balance de pagos actúa como una restricción fundamental. Thirlwall sostiene, específicamente, que la tasa de crecimiento de equilibrio del balance de pagos (definida como la tasa de crecimiento de las exportaciones dividida por la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones) es el elemento clave para determinar la evolución que puede esperar un país respecto al crecimiento de la actividad económica.

Durante la etapa de industrialización sustitutiva en Argentina (1930-1970), por ejemplo, la "estructura productiva desequilibrada"[2] fue identificada como la causa primaria de la restricción externa. La solución propuesta en ese entonces contemplaba, entre otras cuestiones, la necesidad de apuntalar la transformación productiva, esto es, industrializar el país. En ese marco, la intervención estatal sobre el comercio exterior vía la política comercial externa[3] (en adelante, PCE) era moneda corriente por un sencillo motivo: el herramental disponible (aranceles, cuotas, prohibiciones, entre otros) resultaba funcional a la estrategia sustitutiva, que propiciaba un tipo de expansión económica con una trayectoria en proporciones decrecientes de la demanda de importaciones.

A partir de la dictadura de 1976 otros condicionantes de la restricción adquirieron notoriedad, como el pago de los intereses y las amortizaciones de la deuda externa (Diamand y Crovetto, 1988; Canitrot, 1983; Schteingart, 2016); complejizando así su abordaje. El asunto tampoco salió de escena en las últimas décadas. Entre fines de los años 1990 y el presente varios investigadores remarcaron tanto la persistencia de una configuración productiva todavía "heterogénea y especializada" (Abeles y otros, 2013; Santarcángelo y Perrone, 2018), como la relevancia de otros componentes. A saber, el incremento en la remesa de utilidades y dividendos (Wainer y Belloni, 2017; Schorr y Wainer, 2014); la formación de activos externos (Basualdo y Kulfas, 2000; Basualdo, 2006; Gaggero y otros, 2013; Manzanelli y otros 2014); o los agudos movimientos de capitales (Alonso y Garcimartín, 1999; Matesanz y Fugarolas Alvarez Ude, 2005; Barbosa Filho, 2002; Médici y Panigo, 2015).[4]

---

[2] Según el esquema planteado por Diamand (1972), la estructura productiva desequilibrada se caracterizaba por el diferencial de productividad entre el sector primario y el sector industrial, a favor del primero; y la divergencia entre el crecimiento industrial (demandante de divisas) y el relativo estancamiento del sector agropecuario (proveedor de divisas), que decantaba en periódicas crisis de balanza de pagos.

[3] Definida como el conjunto de instrumentos y acciones estatales que regulan distintos aspectos relacionados con las operaciones de comercio internacional.

[4] A pesar de que se trata de una cuestión estructural, durante algunos períodos la restricción no operó como limitante. Por ejemplo, en los años 1990, en un contexto de sobrevaluación de la moneda y apertura comercial, ésta fue eludida debido al importante ingreso de capitales (sobre todo en los primeros años de la década), provocado por las privatizaciones, el endeudamiento externo y la especulación financiera; que compensó el déficit registrado en el intercambio de bienes y servicios, la remisión de utilidades, la formación de activos externos y los pagos de los intereses de la deuda. De igual modo, en los primeros años de la posconvertibilidad se registró un significativo y prolongado incremento de la actividad junto a un superávit en el saldo de la cuenta

Ahora bien, dejando a un lado la dimensión financiera de la restricción y teniendo en cuenta las recomendaciones de política comercial acordes con el enfoque que siguen siendo dominantes en la actualidad (sustituir importaciones y fomentar las exportaciones mediante una fuerte intervención estatal y mayores controles),[5] cabe preguntarse: ¿es posible en nuestros días recurrir a la PCE para lidiar con la falta de divisas?¿todavía podemos utilizar este herramental a fin de alentar el desarrollo?

En respuesta a estos interrogantes la presente tesis se propone, en primer término, examinar los cambios en la economía internacional, el papel de los estados y el funcionamiento del sistema multilateral de comercio en las últimas décadas para, en este marco, efectuar un análisis crítico del rol asignado a la PCE haciendo foco en los límites económicos, jurídico-institucionales y políticos existentes que redujeron su campo de acción. Bajo esta perspectiva, se evalúan la trayectoria y alcances de la política comercial argentina durante la posconvertibilidad (2003-2019).

A mayor abundamiento y dado el propósito del trabajo, nos interesa detenernos en la idea de "transformar la estructura productiva para sortear la restricción externa" que plantea la literatura precitada a efectos de señalar dos aspectos que emanan de este objetivo. Nos referimos, por una parte, a los desafíos intrínsecos que conlleva el planteo y, por la otra parte, a las iniciativas asociadas a dicha transformación y que atañen a la política comercial externa.

Respecto al primer punto, es indudable que alterar la estructura productiva constituye, en sí mismo, un desafío de primer orden. Su implementación abriría una caja de pandora tanto fronteras adentro como en el plano internacional en tanto redefiniría una nueva relación entre clases y fracciones en el espacio nacional, y conllevaría otro tipo de

---

corriente de la balanza de pagos como consecuencia de la caída abrupta de las importaciones asociada a la crisis final de la Convertibilidad y, posteriormente, debido al buen desempeño exportador. A partir de 2011 y hasta la actualidad, la restricción externa volvió al primer plano; sin tener como causa principal el resultado comercial, sino la dimensión financiera.

[5] Por ejemplo, ante la falta de reservas internacionales durante 2022, se afirma lo siguiente: "El país llega a esta situación porque no tiene un nivel de reservas que le permita una mayor potencia a la acción gubernamental. No tiene reservas porque no disciplinó el comercio exterior como hubiera requerido la situación de emergencia en que se encontraba la economía. No hay disciplinamiento de esa esfera porque no hay un plan económico para el desarrollo con objetivos cuantificados de importaciones y exportaciones, con regulaciones de precios y cantidades que atiendan a la imagen-objetivo que plantee la ciudadanía" (Wierzba, 2022).

inserción de la economía nacional que perturbaría el esquema de alianzas que tradicionalmente mantiene el país (Scaletta, 2015).

El cambio propuesto, además, tendría lugar en un mundo en progresiva tensión ante el crecimiento de la influencia de China y en el cual la modalidad dominante de producción se condensa en cadenas globales de valor cuyos eslabones estratégicos son controlados por empresas multinacionales, que fragmentan geográficamente los procesos productivos articulando sus operaciones en numerosos espacios nacionales (Schteingart y otros, 2017). Este último hecho, entre otras derivaciones, consolidó el posicionamiento favorable al libre comercio en gran parte del mundo, tornando muy problemático implementar políticas a contramano de la corriente dominante.

Aunque los desafíos lucen, de por sí, ciclópeos, bajo el enfoque de la restricción externa son ineludibles. Con el fin de contar con divisas que permitan sostener el crecimiento es imperioso impulsar una estrategia de reconfiguración productiva que conduzca a un "esquema equilibrado",[6] entendiendo por tal a una economía que logre en una fase expansiva una posición superavitaria (o neutra) de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Para esto resulta elemental alcanzar una mayor afluencia de divisas potenciando las exportaciones y reducir la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones.

Desplegar una PCE activa con ese objetivo, sin embargo, acarrearía múltiples inconvenientes si se recurre a un "enfoque intervencionista". Y no justamente debido al abandono de ciertas estrategias de desarrollo, como la política de sustitución de importaciones que aplicaron varios países de América Latina hasta los años 1970/80, sino porque el reverso de ese cambio fue una sustancial transformación del tipo de estado que redujo sensiblemente el "espacio para la política"[7] desmantelando su carácter

---

[6] Por fuera de ese objetivo, existen otros mecanismos de obtención de divisas que pueden resultar incluso complementarios en función de la coyuntura, como el endeudamiento externo, la inversión extranjera directa o el impulso a la entrada de capitales vía mecanismos de valorización. La experiencia histórica argentina, de todos modos, abona las visiones críticas sobre estas alternativas.

[7] En la tesis seguimos la definición de Bosch (2009, pág. 120), que entiende al espacio para la política como "el universo de opciones de acción gubernamental para lograr un determinado objetivo de política pública". Otras definiciones también resultan de interés. De acuerdo con la UNCTAD (2014, pág. 45) el espacio para la política refiere a "…la libertad y capacidad de un gobierno para identificar y perseguir combinación más adecuada de políticas económicas y sociales para lograr un desarrollo equitativo y sostenible que se adapte mejor a su contexto

desarrollista, acompañando así la lógica impuesta por las profundas transformaciones que se produjeron desde los años 1970 en la economía y el comercio internacional. La constricción del espacio para la política comercial externa, en efecto, constituyó una condición básica para asegurar un flujo dinámico de intercambio de mercancías acorde con el funcionamiento de las cadenas globales de valor.

De igual modo, los cambios durante el proceso de neoliberalización incluyeron la redefinición de la relación entre el capital y los estados nacionales. El primer término de este vínculo perseguía un ambicioso objetivo: cristalizar en un nuevo marco jurídico-institucional una "doble liberación" que comprendiera tanto el escape del control territorial que ejercían los estados en la posguerra, como la emancipación de buena parte de los compromisos que los vinculaban con la clase trabajadora en cada espacio nacional.

Los estados, por su parte, modificaron su modalidad de intervención en la esfera económica y se concentraron en la disputa (inter-estatal) por la atracción del capital. Esta lógica subyacente impulsó además de decisiones de liberalización comercial unilateral, la firma de un sinnúmero de acuerdos regionales y bilaterales mediante los cuales una porción mayoritaria de los estados (tanto centrales como periféricos) renunció a buena parte de los instrumentos con los que contaban para llevar a cabo políticas de desarrollo, con la esperanza de gozar de los "frutos de la prosperidad" que auguraban las políticas de apertura;[8] mientras, en el plano multilateral, la OMC sería la encargada de confinar la intervención de los gobiernos *vis a vis* los mercados (Akyüz, 2008).[9]

---

nacional particular". Muchhala (2007), por su parte, lo entiende como "… el margen que una nación tiene para construir su propia estrategia nacional de desarrollo y sus relaciones con la economía y los mercados internacionales"; mientras Jackson (2021, pág. 2) lo define como "…la habilidad de un país para elegir de qué modo ser resiliente o adaptable al cambio, lo que a menudo es parte integrante del proceso de desarrollo".

[8] Muchas de las prácticas restringidas o prohibidas fueron sistemáticamente utilizadas tanto por los países desarrollados como por algunos países de industrialización reciente para "subir la escalera del desarrollo", buscando resguardar los entramados productivos nacionales de la competencia extranjera (Amsdem, 2000; Chang, 2002; Wade, 2003).

[9] Ciertamente, ni la apertura comercial ni la política de protección de inversiones ocurrió en el vacío. Estas fueron motorizadas por una multiplicidad de actores donde además del papel que tuvieron las empresas multinacionales, debe destacarse la contribución de diferentes organismos internacionales —como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— en su carácter de impulsores de esta agenda en la periferia. La derrota de los trabajadores y sus organizaciones, fue la otra cara de la moneda en este triunfo del capital.

Como corolario de estos cambios, al día de hoy la sustitución de importaciones o el fomento exportador, si bien no se encuentran vedadas como objetivos de política, enfrentan serias restricciones para ser llevadas a cabo con las "herramientas clásicas" que se utilizaron décadas atrás (aranceles, exigencias de contenido local, subvenciones, requisitos de desempeño, ciertas ventajas fiscales, entre otras). Estas restricciones son críticas tanto para implementar una estrategia de desarrollo que rompa con la inserción pasiva del país en la economía internacional como, inclusive, para dar una respuesta "defensiva" en un escenario de crisis económica.

El caso argentino durante la etapa de la posconvertibilidad (2003-2019) que examinaremos en la tesis nos ofrece variados ejemplos. Especialmente, a partir de la reaparición de la restricción externa en 2011, que desató una batería de medidas comerciales (y conflictos) hasta el final del mandato de Cristina Fernández en diciembre de 2015.

No obstante, como veremos, los limitantes no desaparecen al renunciar a las iniciativas de *tinte intervencionista*. Apelar a otras alternativas de naturaleza librecambista en línea con los enfoques dominantes, como propició el macrismo (2015-2019), tampoco es una garantía para robustecer el sector externo; antes bien, puede coadyuvar a potenciar las crisis poniendo en primer plano, irónicamente, la necesidad de contar con mayores márgenes de acción.

Cabe destacar que este trabajo parte de la convicción de que resulta elemental tomar nota respecto a las limitaciones existentes en la política comercial externa con un triple propósito:

a) advertir la importancia que tiene ampliar el margen de acción para potenciar el papel de la PCE como herramienta para el desarrollo;
b) repensar quirúrgicamente las formas de intervención en la actualidad de modo de alivianar las restricciones en el frente externo; y
c) llamar la atención respecto a la necesidad de explorar otros senderos para construir una sociedad inclusiva, especialmente luego de que la experiencia histórica reciente dejó en claro que ni la apertura económica y comercial trajo por estas costas la prometida ola de prosperidad ni tampoco fue posible desarrollar, haciendo uso de limitadas políticas de orientación desarrollista,

> una estructura productiva más compleja que permita elevar de modo sustentable las condiciones de vida de la población.[10]

1.1 Problema de investigación

En base a lo expuesto, el **problema de investigación** de la tesis es el conjunto de límites económicos, jurídico-institucionales y políticos que enfrenta la política comercial externa luego de las transformaciones que se produjeron a nivel mundial desde los años 1970. Esta cuestión es evaluada analizando, a posteriori, cómo operaron esas restricciones en Argentina durante la etapa de la posconvertibilidad (2003-2019).

En términos de contribuciones al campo de conocimiento la tesis busca realizar un aporte a la literatura vinculada al "espacio para las políticas". Existen variados estudios vinculados a esta temática, de carácter teórico y otros referidos a aplicaciones específicas del concepto a casos nacionales o sectores productivos. Pero no hay en la literatura un análisis que contemple desde esta perspectiva la situación que enfrentó Argentina entre 2003 y 2019, estudiando las implicancias del entramado normativo de la PCE junto al examen de otros factores económicos, institucionales y políticos; encuadrados, a su vez, dentro de la dinámica del funcionamiento actual de la economía y el comercio internacional. Tampoco existen trabajos que aborden críticamente el papel asignado a la PCE dentro de los enfoques sobre la restricción externa, dando cuenta de los límites que ésta enfrenta para cumplir acabadamente con el papel que se le asigna.

La tesis también pretende efectuar un aporte, mediante la compilación de propuestas y el análisis de otras experiencias internacionales, a la necesaria identificación de acciones que contribuyan a preservar y ampliar la capacidad de intervención estatal a los fines de favorecer el desarrollo, considerando que la búsqueda de resquicios o alternativas es un desafío estratégico para los países periféricos. Finalmente, procura ofrecer elementos que

---

[10] En rigor, la configuración productiva del país, de base primaria y con una industria especializada en actividades de tecnología media baja (combustibles, caucho y plástico, hierro y acero, entre otros) y baja (en particular, alimentos, madera, y papel), sigue siendo la regla. Estas actividades explicaban en conjunto tres cuartas partes del valor agregado manufacturero en 2003 y el 70% en 2015 (Abeles y Amar, 2017). Las ventas externas de mercancías del país, por su parte, siguen el mismo patrón, teniendo en cuenta que entre el 50 y el 60% de las exportaciones totales desde los años 1980 están constituidas por productos primarios y manufacturas de origen agropecuario (Padín y Lucero, 2019, pág. 103).

señalen la importancia de evitar reducciones adicionales en campos de interés estratégico. Se espera, además, que las "lecciones aprendidas" sirvan de insumo para revalorizar ciertos instrumentos de política y tomar conciencia de la acuciante necesidad de construir mayores capacidades institucionales en el marco de una estrategia integral de desarrollo.

1.2 Objetivos e hipótesis

Objetivo General

Examinar los límites económicos, jurídico-institucionales y políticos que enfrenta la PCE luego de las transformaciones que se produjeron a escala global desde los años 1970 y analizar cómo influyeron estos factores en Argentina durante la posconvertibilidad (2003-2019).

Objetivos Específicos

a) Dar cuenta de los enfoques sobre la restricción externa identificando el rol que se le asigna a la PCE.

b) Sintetizar las principales transformaciones de la economía y el comercio internacional desde la segunda guerra mundial hasta los años 2000 a fin de caracterizar su modo de funcionamiento en el periodo de análisis elegido.

c) Abordar los cambios en el tipo de estado a partir de las modificaciones que se produjeron a nivel global desde los 1970 y detallar sus implicancias en lo que respecta a la PCE.

d) Analizar el rol de la Organización Mundial del Comercio, los alcances de su marco regulatorio y los incentivos que ofician de atractivo para que gran parte de los países del mundo formen parte de esta organización contemplando, asimismo, la interrelación existente entre la arquitectura comercial multilateral y el esquema de funcionamiento de la economía y el comercio mundial.

e) Examinar los aspectos nodales del debate sobre el "espacio para la política", dando cuenta de la relevancia que adquirieron ciertas regulaciones del comercio internacional de mercancías a partir de la creación de la OMC, así como del rol que tiene otros factores extra-jurídicos como limitantes del margen de acción estatal.

f) Describir las tensiones que atraviesa la OMC en nuestros días y las eventuales consecuencias de los intentos de "modernización" en danza sobre el espacio para la política comercial de los países periféricos.

g) Individualizar los rasgos característicos de la política comercial externa argentina y su orientación predominante en el periodo 2003-2019, distinguiendo las rupturas y continuidades que se presentaron en diversas sub-etapas (2003-2011, 2012-2015 y 2016-2019); detallando en cada caso el contexto económico general, los aspectos institucionales más salientes y el conjunto de instrumentos de política comercial.

h) Efectuar un aporte al debate sobre los "espacios para las políticas" a partir del análisis del caso argentino (2003-2019), incluyendo la revisión de alterativas tendientes a su ampliación en base a propuestas de la literatura especializada y el examen de un conjunto de experiencias internacionales.

Hipótesis

a) La política comercial tiene un papel estratégico en los enfoques sobre restricción externa, pero éstos no han problematizado las implicancias asociadas a la reducción del "espacio para las políticas" que se produjo en las últimas décadas.

b) Los cambios en la economía y el comercio internacional que se produjeron en las últimas décadas se cristalizaron en un reordenamiento del sistema multilateral de comercio funcional a la nueva modalidad de producción dominante, que también impulsó una reconfiguración del rol del estado que supuso un desarme de los aparatos desarrollistas.

c) La arquitectura comercial multilateral limita sustancialmente el espacio para la política comercial externa, al tiempo que constituye un soporte jurídico-institucional clave para favorecer la operatoria de las principales empresas multinacionales. Pero esta arquitectura no es simplemente un reflejo de las necesidades de dichas firmas, en tanto sintetiza en su propia institucionalidad intereses múltiples y objetivos muchas veces contrapuestos que ofrecen cierto espacio para la intervención estatal.

d) Las ventajas que conlleva ser Miembro de la OMC ofrecen un incentivo que torna extremadamente oneroso renunciar a este esquema.

e) La creciente relevancia de China generó una importante presión sobre el sistema multilateral e incrementó la insatisfacción de varios países (desarrollados y en desarrollo), poniendo en jaque su funcionamiento.

f) Las limitaciones derivadas del entramado normativo OMC es aún mayor si se consideran otros factores "endógenos" y "exógenos" de carácter político, económico e institucional.

g) En el periodo 2003-2015 se implementó una política de administración comercial crecientemente intervencionista, especialmente a partir del estallido de la crisis internacional de 2007/09 y el resurgimiento de la restricción externa en 2011, pero al no haber sido propiciada conjuntamente con una estrategia destinada a la ampliación del "espacio para la política", el abordaje encontró claros límites.

h) La asunción de la Alianza Cambiemos el 10 de diciembre de 2015 conllevó un profundo giro en la política económica y comercial bajo un enfoque aperturista, pero las propias consecuencias del modelo económico implementado manifiestan la necesidad de contar con más y mejores herramientas que, cuanto menos, permitan que la política comercial contribuya a estabilizar el sector externo en situaciones críticas.

i) Las políticas de liberalización comercial son insostenibles en el mediano plazo bajo la actual matriz productiva de Argentina en tanto no es factible financiar por periodos prolongados el déficit de cuenta corriente sin que surja una crisis que conduzca a una reversión de esa orientación; mientras las políticas de administración comercial rigurosas tampoco resultan sustentables, al entrar en fuerte disonancia con los compromisos internacionales asumidos en esta materia por el país, lo cual conduce a una reacción adversa de los principales socios comerciales que conduce a tensiones difíciles de sobrellevar por periodos prolongados.

j) Existe un espacio para la política aún relevante pero su uso efectivo y/o su eventual ampliación requiere planificar y coordinar múltiples recursos (institucionales, económicos, políticos, entre otros), como lo demuestran distintas experiencias internacionales, en el marco de una estrategia de desarrollo que comprenda una orientación precisa en términos de la inserción comercial deseada.

1.3 Estructura

La tesis se estructura en 6 capítulos luego de esta Introducción.

El capítulo II tiene como objetivo describir los principales cambios que se produjeron en la economía y el comercio mundial desde la segunda guerra mundial hasta los años 2000, y cómo éstos impactaron en la arquitectura jurídica-institucional internacional, así como en el rol del estado, las estrategias de desarrollo y los alcances de la política comercial externa.

El capítulo III examina la trayectoria y configuración del sistema multilateral de comercio en tres apartados temáticos. En el primero se lleva a cabo un breve recorrido histórico, enumerando los cambios acaecidos entre la firma del Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT de 1947) y la creación de la Organización Mundial del Comercio a mediados de la década del 1990.

El segundo apartado detalla el margen de acción disponible desde el aspecto regulatorio, evaluando los límites que enfrentan los instrumentos de política comercial externa relativos a las mercancías bajo las reglas de la OMC. Por último, en el tercer apartado, se aborda el debate sobre el "espacio para la política" puntualizando los antecedentes y las claves de esta discusión y se mencionan las razones por las cuales, a pesar de la reducción del "policy space", la periferia continúa siendo parte del sistema.

En los capítulos IV y V se analiza el caso argentino durante el kirchnerismo (2003-2015) y el macrismo (fines de 2015-2019). Allí se recorre la política económica y comercial de cada sub-etapa y se identifican los instrumentos de política comercial mayormente utilizados. Asimismo, se sintetizan los principales límites que enfrentó la PCE y se enumeran las alternativas a las que recurrieron las distintas administraciones en cada coyuntura. Luego, se reflexiona acerca de las consecuencias que conllevan las restricciones del espacio para la política comercial externa.

En el capítulo VI se compilan, por un lado, distintas propuestas de cambio de índole regulatoria o institucional. Por el otro, se especifican ciertas experiencias internacionales, incluyendo el caso de Brasil, México, India y China, a los fines de identificar algunas de las iniciativas que exploraron estos países luego de su ingreso a la Organización Mundial del Comercio y reflexionar acerca de la construcción de alternativas.

Finalmente, en el capítulo VII se presentan las conclusiones de la tesis.

CAPITULO II. GLOBALIZACION NEOLIBERAL, COMERCIO INTERNACIONAL Y ESTADO

El mundo más conveniente para los gigantes multinacionales es un mundo poblado por estados enanos.

Eric Hobsbawm. Historia del Siglo XX.

Las sociedades que alcanzaron los logros más espectaculares y el más amplio progreso económico en el menor tiempo posible no han sido las más grandes en tamaño, ni las más ricas en recursos y ciertamente no las más rígidamente controladas. Lo que las unió a todas fue su creencia en la magia del mercado.

Richard Nixon, Discurso pronunciado en el Encuentro Anual del Banco Mundial (1983).

La consolidación de un mundo más abierto e integrado luego de la irrupción de la globalización neoliberal[11] en los años 1970 reconoce en su desarrollo un conjunto de cambios que generaron vastas consecuencias económicas, políticas y sociales. En el presente capítulo resaltamos el despliegue de una nueva configuración económica y productiva de alcance planetario, comandada por las principales corporaciones multinacionales, que conllevó tanto un fortalecimiento de la arquitectura jurídica-institucional internacional afín como la redefinición del tipo de estado hasta entonces

[11] El término "globalización" carece de una definición unívoca y se utiliza para designar diferentes objetos. No obstante, desde hace años está íntimamente ligado al de "neoliberalismo" (Amat y otros, 2002). A ese respecto, Duménil y Lévy (2005, pág.10) diferencian a la "globalización" –entendida como la internacionalización de la economía mundial– del "neoliberalismo", que refiere a las nuevas reglas de funcionamiento del capitalismo con incidencia en el centro, la periferia y la relación entre ambos polos. Las principales características de este último incluyen una reforzada disciplina de trabajo y gestión para el beneficio de prestamistas y accionistas; la menor intervención del Estado en relación con desarrollo y bienestar; el espectacular crecimiento de las instituciones financieras; la implementación de nuevas relaciones entre el sector financiero y no financiero, en beneficio de los primeros; una postura legal favorable a las fusiones y adquisiciones; el fortalecimiento de los bancos centrales y la focalización de su actividad hacia la estabilidad de precios; y una renovada determinación a fin de drenar los recursos de la periferia hacia el centro.

predominante por una versión market-friendly, que dejó atrás "preocupaciones clásicas" sobre las dimensiones productivas y distributivas.

Estos cambios, además de favorecer un crecimiento exponencial del comercio internacional, alteraron las condiciones bajo las cuales los países aplican políticas a los fines de alcanzar el desarrollo. Para dar cuenta de dichos fenómenos y atento al objetivo de la tesis, a continuación, se detallan las principales transformaciones que se produjeron en la economía y el comercio internacional desde la segunda guerra mundial hasta los años 2000 y, posteriormente, se describe el modo en que éstas impactaron en el tipo del estado y las estrategias de desarrollo.

2.1 El largo camino hacia la Globalización Neoliberal

En las postrimerías de la segunda guerra mundial (1939-1945) y bajo la conducción de Estados Unidos, indiscutido hegemón emergente del conflicto bélico,[12] se definieron las reglas del naciente orden económico global –los Acuerdos de Bretton Woods–, dando nacimiento a dos instituciones multilaterales de renombre como el Fondo Monetario Internacional y el entonces Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Contar con un sistema multilateral de comercio a efectos de eliminar las barreras al libre flujo de mercancías también era central y para ello se intentó establecer la Organización Internacional de Comercio, que formaría una tríada junto a los dos organismos previamente mencionados. La imposibilidad de avanzar con este proyecto, detallada en el próximo Capítulo, no inhibió la firma de un mecanismo alternativo –menos ambicioso y de menor alcance– que reguló las relaciones comerciales a nivel global desde 1947 hasta mediados de los años 1990 (el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT de 1947).

Sobre las espaldas de la *pax americana* reposaba doble tarea: garantizar un marco estable de integración económica en el "occidente capitalista" evitando así el retorno a un escenario caótico como el de entreguerras y reconciliar las presiones sociales nacionales

[12] Kindleberger (1985) subraya, precisamente, que el elemento decisivo que permitió la construcción de un régimen internacional estable fue el liderazgo ejercido por parte de Estados Unidos mediante la imposición de su poder hegemónico. Este resultó, en efecto, la condición clave para que los mercados pudiesen operar sin mayores impedimentos.

con los requisitos de una economía mundial (Cox, 2013, pág. 152). Los resultados obtenidos bajo este nuevo ordenamiento cimentaron por años un vívido optimismo, puesto que desde la posguerra y hasta la crisis del petróleo en 1973 se vivieron los "años dorados", gracias a la combinación de fuertes tasas de crecimiento, mejoras en la distribución del ingreso y una moderada inflación.

La planificación estatal, la política industrial y creación de un sistema de seguridad social, en diversos grados de acuerdo al país involucrado, constituyeron parte del paisaje cotidiano y un elemento vital para asegurar la paz social, a cuyo fin contribuyó el "compromiso keynesiano" entre el trabajo y el capital mediante mecanismos institucionalizados de participación y resolución de disputas relativas al ingreso y las condiciones socio-laborales. Con menor margen y mayores restricciones que sus pares centrales, parte de la periferia capitalista aplicó medidas tendientes a alentar el desarrollo nacional bajo el influjo de los modelos de industrialización sustitutiva de importaciones.

La fase expansiva encontró sus propios límites entre los años 1960 y 1970. Este hecho pronto repercutió tanto sobre los mecanismos redistributivos como en el marco de relaciones económicas internacionales. Así, en un contexto signado por el descenso de la rentabilidad del capital y la pérdida de participación de las élites en la distribución del ingreso, con desempleo e inflación creciente y caída de los recursos tributarios, comenzó a tomar forma un paulatino viraje hacia la internacionalización financiera, que reconfiguraría de raíz el escenario económico (Harvey, 2005).

Detrás de este fenómeno se encuentran distintos factores desencadenantes. Entre ellos, la crisis del sistema monetario de Bretton Woods con el abandono del patrón oro y el establecimiento de tasas de cambio flotantes; el reciclaje de los petrodólares como préstamos a los países no desarrollados a través de la banca occidental, luego del alza del petróleo motivada por los shocks de los 1970; la creciente participación de las corporaciones transnacionales en las finanzas como medio de incrementar la rentabilidad del capital ante su reducción en el sector productivo; o la demanda de préstamos y emisión de deuda de los estados como respuesta a los ascendentes déficits presupuestarios. Esta conjunción de elementos ubicó al capital financiero en el centro de la economía mundial (Palenzuelo Manso, 1998; Santarcángelo, 2017).

Los cambios descriptos se enmarcaron en una auténtica "contra-revolución neoliberal" que tenía como finalidad restablecer el poder e ingreso de las clases dominantes (Duménil y Lévy, 2005). Bajo este esquema, Estados Unidos asumió nuevamente el liderazgo propiciando como alternativa para re-regular las relaciones sociales – en favor del capital– un ambicioso proyecto: la globalización neoliberal. La ofensiva incluyó tanto la apertura de los mercados y el fomento a la movilidad de capitales como el abandono de las políticas de carácter industrial y proteccionista.

Los organismos internacionales tuvieron un papel activo en esta tarea al promover iniciativas destinadas a la desterritorialización de las finanzas y el incremento de los márgenes de maniobra de las corporaciones multinacionales, brindando mayor flexibilidad a sus estrategias de acumulación. En su paso contaron con un terreno ideológico y geopolítico fértil explicado por la concurrencia de distintos hitos acaecidos entre los años 1970 y 1990 como la estanflación, la caída de la Unión Soviética y la consecuente desaparición de la "amenaza comunista", y el debilitamiento de las organizaciones sindicales y los partidos populares (Crespo y Muñiz, 2017, pág. 33).

Desde el plano político, varias experiencias allanaron el camino hacia la hegemonía neoliberal, que alcanzó su cenit en los años 1990. Sobresalen como casos pioneros el régimen dictatorial de Augusto Pinochet y la dictadura argentina en los 1970, que aplicaron esas políticas a sangre y fuego; y luego, a fines de esa década y ya en el centro del poder mundial, la asunción de Margaret Thatcher como Primera Ministra en Gran Bretaña (1979) y de Ronald Reagan como Presidente de Estados Unidos (1980). La propagación del modelo neoliberal al resto de Europa y a Latinoamérica tuvo lugar a posteriori y comprendió, finalmente, a los ex países comunistas (Anderson, 1997).

El neoliberalismo enfrentó fuertes resistencias tanto en la fase de implementación como en su propio desarrollo. De hecho, las luchas en Latinoamérica contra sus políticas se encuentran en la raíz de la "ola progresista" de los años 2000, donde los gobiernos posneoliberales impulsaron múltiples mejoras aun cuando no lograron desandar sus bases económico-productivas e ideológicas. El malestar neoliberal también alcanzó a los países centrales, notoriamente a partir de la crisis financiera de 2007/2009 y luego de años de

deterioro relativo del ingreso de las clases medias y de los trabajadores de dichos países.[13] Esta situación, sin embargo, aunque generó un contexto de mayor inestabilidad y abrió grietas en el proyecto de un "capitalismo de libre mercado", no implicó una condena rotunda al modelo vigente.

Volviendo al eje económico-productivo de la globalización neoliberal, debemos resaltar que al compás de las transformaciones citadas, también tuvo lugar una extraordinaria revolución en las tecnologías de la información que posibilitó la "segunda fase de fragmentación de actividades de la globalización",[14] al facilitar el control de los procesos productivos desde locaciones distantes y simplificar los flujos de información y la coordinación de los aspectos logísticos (Baldwin, 2011). En estas condiciones, y en un escenario de sensible y continua caída de los costos en transporte y comunicaciones (Gráfico 2.1), se produjo el despliegue de las cadenas globales de valor (CGV),[15] una verdadera reconfiguración productiva planetaria donde las principales corporaciones multinacionales, mayormente oriundas de los países desarrollados, internacionalizaron y segmentaron sus procesos productivos.

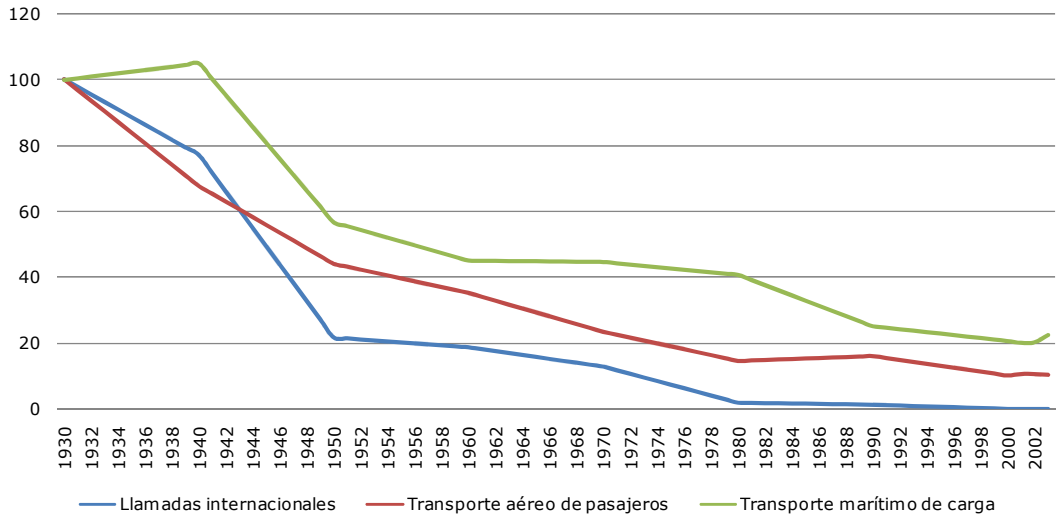
---

[13] Una aproximación a este fenómeno lo ofrece el incremento de la inequidad. De acuerdo a los datos de World Inequality Database, en Europa la participación del 50% de la población inferior en el ingreso era del 21% en 1980, y en 2016 cayó al 19%. Como contracara, el 10% de la población superior se apropiaba el 33% del ingreso en el año inicial y alcanzó casi el 38% en el año final. En Estados Unidos esta tendencia fue más radical: en 1980 el 50% inferior explicaba casi el 20% del ingreso total, mientras para 2014 alcanzó el 12,5%. El 10% superior de la población en términos de ingreso, por su parte, pasaría del 34,2% al 47% en igual periodo.

[14] La primera fase se produjo en el siglo XIX con la difusión del barco a vapor y los ferrocarriles, que permitieron separar espacialmente la producción y el consumo (Baldwin, 2011). La revolución en la comunicación, a su vez, tuvo su propio capítulo con la invención del telégrafo eléctrico en el mismo siglo, gracias al trabajo pionero de Samuel Morse.

[15] De acuerdo a Gereffi (2014), las CGV se pueden definir como la "secuencia de actividades que empresas y trabajadores realizan para llevar un producto desde su concepción hasta su uso final". El autor destaca que la emergencia de las cadenas se produjo en un contexto particular que incluyó la caída de la Unión Soviética, el giro de China hacia un Capitalismo de Estado, la liberalización de la economía india en los años 1990, y la reorientación de las estrategias de desarrollo de la periferia (del modelo ISI a modelos *export-led*).

Gráfico N° 2.1 Costos de transporte de pasajeros, transporte de carga y comunicaciones, 1930=100, 1930-2002.

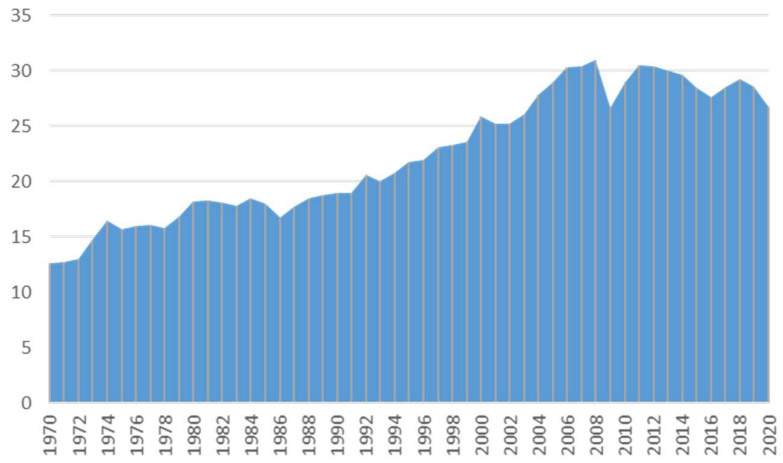


Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE.

Más precisamente, desde el último cuarto del siglo XX la estrategia prevaleciente fue descomponer actividades de menor sofisticación y rentabilidad tanto hacia otras firmas como en términos geográficos, elaborando los distintos componentes de los productos en diversas locaciones, de acuerdo a una variada gama de incentivos como la calificación y/o el menor costo de la mano de obra, la cercanía a ciertos mercados o el acceso a determinados recursos naturales, entre otros (Schteingart y otros, 2017). El auge de las cadenas globales suscitó múltiples efectos. Además de propagar las inversiones extranjeras, consolidar las relaciones entre firmas líderes y proveedores (con distintos grados de poder y coordinación de acuerdo a las estructuras de gobernanza) y otorgar mayor relevancia a los flujos de conocimiento; también impulsó de modo determinante el comercio internacional (Gereffi, 2014).

Los datos son contundentes. El volumen del comercio en nuestros días es 40 veces mayor que el registrado a mediados del siglo XX. Este estallido se encuentra detrás de la creciente participación de las exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del producto mundial, que se acrecentó del 13% en 1970 al 28% en 2019 (Gráfico 2.2).

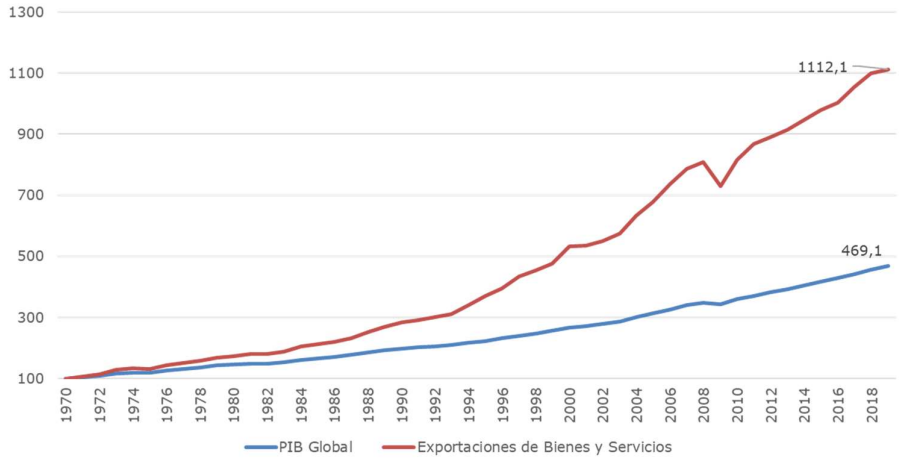
Gráfico N° 2.2 Exportaciones de bienes y servicios / PIB global. En porcentajes, 1970-2020.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Banco Mundial.

La prolongada y significativa expansión del intercambio comercial por encima de la tasa de crecimiento del producto mundial fue una constante de la época, con particulares manifestaciones en los años 1990 y 2000 (Gráfico 2.3), momento en el cual el comercio internacional duplicó su crecimiento con relación al producto. De todas maneras, a partir de la crisis financiera internacional de 2007/09 y, especialmente, desde 2012, el comportamiento diferencial entre la variación del producto y el volumen comercial se esfumó (OMC, 2017).

Gráfico N° 2.3 PIB global y exportaciones de bienes y servicios mundiales (en números índice, 1970=100). 1970-2018.

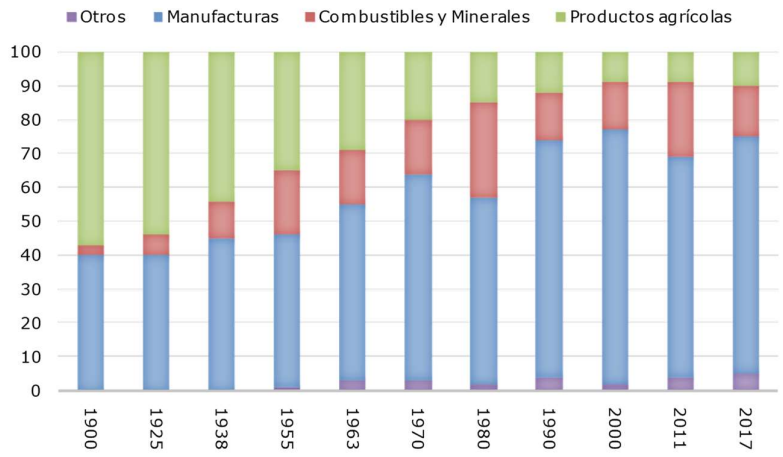


Fuente: Elaboración propia sobre datos del Banco Mundial.

La mayor relevancia del comercio en la economía mundial no es el único fenómeno digno de mención. La modificación de la composición del intercambio es otro signo de los tiempos. Así, el viejo patrón bajo el cual los países centrales exportaban manufacturas a la periferia y ésta exportaba, en contrapartida, productos primarios, comenzó a resultar una antigua postal desde mediados del siglo XX.[16] Los productos primarios, que explicaban casi el 60% del comercio internacional en 1900 y algo más de un tercio en 1955 pasaron a dar cuenta, prácticamente, de sólo el 10% en el último cuarto de siglo.

Los productos manufacturados, contrariamente, ganaron participación: del 40% que detentaban a principios del siglo pasado pasaron al 60% en la década del 1970, y oscilaron alrededor del 70% desde los años 1990 hasta la actualidad (Gráfico 2.4). Como nota Hobsbawm (1998), durante los años dorados el "mundo industrial" se expandió tanto en los países capitalistas, como en los países socialistas y en el «tercer mundo». En efecto, la producción mundial de manufacturas se cuadruplicó entre principios de los cincuenta y principios de los setenta; y ello también se reflejó, de modo concurrente, en el comercio internacional.

Gráfico N° 2.4 Comercio internacional por rubro. En porcentajes, por años seleccionados.



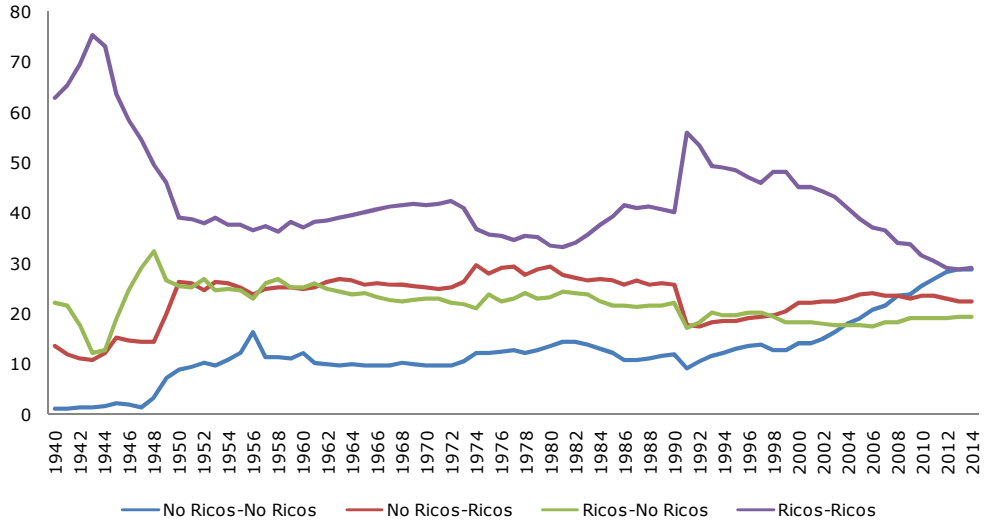
Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Organización Mundial del Comercio.

[16] La situación de gran parte de América Latina y de Argentina, en particular, constituyen una excepción a este fenómeno (al igual que casi todo el continente africano). Su canasta exportadora sigue concentrada mayormente en productos primarios o manufacturas basadas en la explotación de recursos naturales.

La alteración en la composición del intercambio fue acompañada por una creciente participación de las "economías en desarrollo",[17] que aumentaron su peso en el comercio global del 34% al 47% en el caso de las exportaciones y del 29% al 42% respecto a las importaciones (OMC, 2013), al tiempo que se produjo un cambio en su tipo de inserción: mientras en 1980 los productos industriales daban cuenta de menos del 30% de sus ventas externas, a fines de los años 1990 habían superado el 80% (Palley, 2018).

A ese respecto y desde una óptica complementaria, al examinar la participación de las exportaciones globales por nivel de ingreso de los socios comerciales es posible advertir dos rasgos que, particularmente desde los años 1990, expresan el tenor de lo antedicho (Gráfico 2.5). Nos referimos a: i) la creciente importancia del comercio entre países "no ricos", que pasaron a explicar el 29% del intercambio en 2014 cuando daban cuenta del 12% en 1990; y ii) el descenso de la participación relativa del comercio entre países "ricos", que representaban el 29% del intercambio en 2014, lo cual supone un descenso de 11 puntos porcentuales sobre su participación en 1990.

Gráfico N° 2.5 Participación de las exportaciones globales por nivel de ingreso de los socios comerciales. En porcentajes, 1940-2014.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE.[18]

---

[17] El porcentaje incluye dentro de las "economías en desarrollo" a China, cuya evolución resultó determinante en este resultado.

[18] Los "países ricos" comprenden a Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo,

El incremento en la participación relativa de la periferia, de todas formas, no debe conducir a conclusiones apresuradas. Tal como es posible observar en el Cuadro 2.1, en 2019 tan solo quince países explicaron el 62% del comercio de bienes y servicios del planeta. Encabezan este grupo tres potencias que en conjunto dan cuenta del 29% del total: Estados Unidos, China y Alemania. Posteriormente, se encuentran Reino Unido, Japón, Francia, Países Bajos, Hong Kong, Corea del Sur, Italia, Singapur, India, Canadá, México y España.

Cuadro N° 2.1 Participación relativa y acumulada en el comercio (bienes y servicios), por principales países. En porcentajes, 2019.

#	Miembro	Part. Relativa (%)	Part. Acum. (%)
1	EEUU	11,4%	11,4%
2	China	10,6%	22,0%
3	Alemania	6,9%	29,0%
4	Reino Unido	3,7%	32,7%
5	Japón	3,7%	36,3%
6	Francia	3,7%	40,0%
7	Países Bajos	3,2%	43,2%
8	Hong Kong	2,7%	45,9%
9	Corea del Sur	2,6%	48,5%
10	Italia	2,5%	51,0%
11	Singapur	2,4%	53,4%
12	India	2,4%	55,8%
13	Canadá	2,3%	58,1%
14	México	2,0%	60,1%
15	España	1,9%	62,0%
Resto		**38,0%**	**100%**

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OMC y UNCTAD.

Si se analiza este fenómeno en términos regionales, la concentración es aún más imponente. Por ejemplo, América del Norte –a pesar de su decreciente rol exportador en las últimas décadas–, Asia y Europa explican en nuestros días, conjuntamente, el 90% de las exportaciones de bienes del planeta; mientras América Latina[19] y África, desde una

Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos. Los 'países no ricos' incluyen a los demás países del mundo para los que hay datos disponibles.

[19] De acuerdo a CEPAL (2016), el relativo estancamiento expresa tanto la dificultad de los países de la región para modificar una estructura exportadora poco diversificada, donde la mitad del

perspectiva de largo plazo, pierden relevancia como actores del comercio internacional (Cuadro 2.2).

Es por ello que tampoco resulta fortuito que el proceso de fragmentación internacional de la producción desatado por las CGV no haya sido semejante en todo el planeta. América del Norte, Europa y Asia son las regiones donde se concentra gran parte del fenómeno. Y es en este marco que las grandes corporaciones transnacionales, cuyas casas matrices se encuentran primordialmente en los países centrales, retienen para sí los activos específicos clave (know-how, diseño, I+D, marketing, comercialización), y deslocalizan en la periferia otros, en función de los costos relativos (Porta y otros, 2017).

Cuadro N° 2.2 Participación en las exportaciones por región. En porcentajes, por años seleccionados.

Región	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2019
Europa	40,0%	50,4%	53,8%	48,0%	51,0%	42,3%	39,3%	38,2%
América del Norte	21,1%	19,6%	18,9%	14,3%	14,9%	16,4%	10,9%	11,0%
Asia	16,5%	14,6%	14,7%	24,8%	25,4%	32,0%	38,9%	41,1%
América del Sur y Central	9,1%	5,9%	4,5%	4,3%	3,8%	5,4%	5,6%	5,4%
Africa	7,2%	5,6%	5,1%	5,9%	3,0%	2,3%	3,4%	2,5%
Subtotal	93,9%	96,1%	97,0%	97,5%	98,1%	98,4%	98,2%	98,2%
Resto	6,1%	3,9%	3,0%	2,5%	1,9%	1,6%	1,8%	1,8%
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

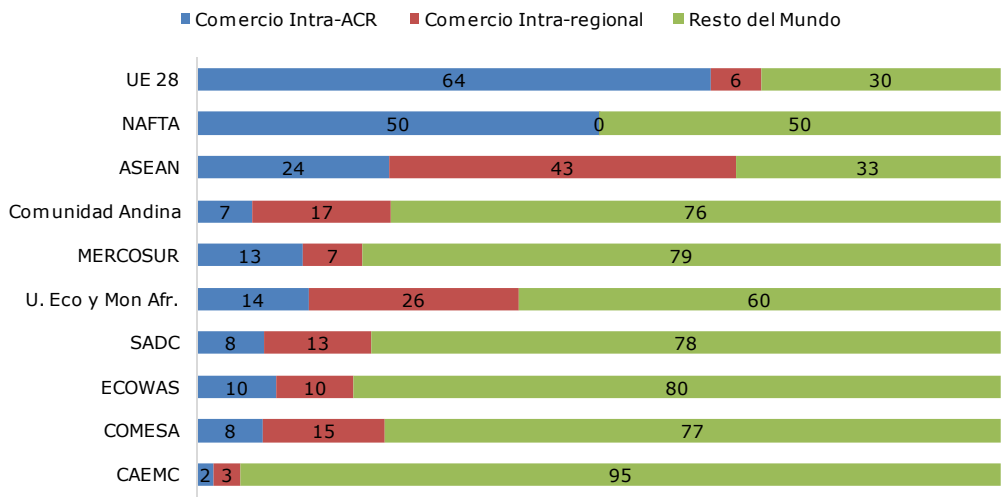
Fuente: Elaboración propia sobre datos de la UNCTAD.

El comercio internacional, además, tiene en su componente intra-regional otra característica prominente. La Unión Europea presenta el mayor grado de concentración de sus exportaciones, donde el 64% de las mismas se realizan dentro del bloque, un 6% se destina a otros países en la región (no miembros de la UE como, por ejemplo, Suiza) y

valor exportado es explicado por productos agrícolas y manufacturas basadas en recursos naturales, como las debilidades en el fortalecimiento de una estrategia de integración productiva intra-regional y el alicaído impulso de una participación más robusta en las cadenas globales de valor.

solo el 30% tiene un destino extra-regional.[20] Similarmente, la ASEAN muestra que el 67% de su comercio se efectúa entre sus partes (24%) o con socios regionales (43%); en tanto que el peso de las exportaciones que se generan y destinan al NAFTA es del 50%. Por fuera de los núcleos del comercio mundial, el grado de intercambio intra-regional es innegablemente menor (Gráfico 2.6).

Gráfico N° 2.6 Exportaciones por destino (intra-acuerdos regionales, intra-región, resto). En porcentajes, 2017.[21]



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OMC/UNCTAD.

Como nota final, debemos destacar que, aunque las CGV incidieron en el valor agregado extranjero de las exportaciones de los principales países, el proceso tuvo sus peculiaridades (Cuadro 2.3). Tomando como base el año 1995 es evidente el incremento en Europa y Asia, donde despuntan los casos japonés e indio. No obstante, una mirada más cercana sobre determinados casos nacionales permite advertir diferencias relevantes.

En primer lugar, el caso chino merece una mención específica. Aunque el contenido de valor agregado extranjero creció entre 1995 y 2005, a partir de allí se evidencia un

---

[20] Aunque de un modo marginal, el dato se modificará en lo sucesivo como consecuencia del BREXIT.

[21] El acrónimo SADC refiere a la "Southern African Development Community"; ECOWAS a la "Economic Community of West African States"; COMESA al "Common Market for Eastern and Southern Africa"; y CAEMC a la "Economic and Monetary Community of Central Africa".

descenso de la participación que responde, básicamente, a la transformación desde una fase ensambladora hacia el desarrollo de proveedores locales. Como sostiene Burgos (2016), hace años China impulsa una reconversión de su industria, incorporando cada vez más tecnología y sustituyendo las partes que antes importaba. Esto se refleja en la composición de su estructura de comercio, con una sensible reducción de la importación de partes y accesorios y la suba de los circuitos integrados en el total de las compras externas.

En segundo lugar, la experiencia en Estados Unidos parece dar cuenta de que, desde el lado exportador, no se produjeron grandes incorporaciones de valor agregado extranjero. Aquí no debería haber sorpresas, en tanto las corporaciones estadounidenses controlan muchas de las cadenas e importan desde orígenes distantes productos a ese mercado que contienen una porción relevante de valor agregado estadounidense. De acuerdo a la OCDE (2022), esto es especialmente patente al examinar la participación del valor agregado doméstico incorporado en importaciones de manufacturas provenientes de México (35,7%) y Canadá (27,4%) en el año 2018.

En el caso latinoamericano, por último, el contenido extranjero de las exportaciones no es demasiado apreciable, lo cual obedece al tipo de especialización productiva dominante donde prevalecen cadenas "cortas", con la excepción de México, cuyo rol como ensamblador de productos destinados a Estados Unidos es notorio (Porta y otros, 2017).

Cuadro N° 2.3 Valor agregado extranjero en las exportaciones. Por año seleccionado, en participación porcentual.

País/Región	1995	2000	2005	2010	2015	2018	Dif P.P 2018/1995
Estados Unidos	9,0	10,1	11,0	10,9	9,6	9,5	0,5
UE-28	7,5	10,3	10,9	13,5	13,2	13,7	6,2
Francia	16,5	21,1	21,6	22,8	23,4	24,4	7,9
Alemania	14,0	18,8	19,9	22,7	22,5	22,9	8,9
Reino Unido	15,1	15,0	15,2	18,1	15,8	17,8	2,8
Japón	6,0	7,5	11,2	13,3	15,6	17,2	11,2
Corea del Sur	26,0	29,3	31,8	36,8	31,5	32,0	6,0
ASEAN	26,8	31,3	32,7	30,4	31,0	32,0	5,3
China	15,8	17,5	23,7	19,2	15,9	17,2	1,4
India	9,7	12,9	16,4	20,9	17,8	19,9	10,1
México	30,4	33,3	32,8	34,2	34,9	35,9	5,5
Argentina	4,3	5,2	10,6	10,9	8,1	10,6	6,3
Brasil	8,0	13,2	11,7	10,3	13,1	13,0	5,1
América del Sur y Central	7,5	10,0	10,4	9,5	11,1	11,3	3,9

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OCDE – Base Tiva

En este punto debemos señalar que, a pesar del aliento a la integración global y el impulso de las CGV como caminos "hacia el desarrollo", luego de años de neoliberalismo las economías de la periferia perpetuaron su rol subordinado. En rigor, las políticas sugeridas por este enfoque –detalladas en la próxima sección– no desencadenaron los efectos anunciados por sus promotores. Esta afirmación, empero, no es extensiva a todos los casos. China, por ejemplo, sí consiguió integrarse, aplicando una mezcla singular de políticas que enumeramos en el Capítulo VI.[22] A resultas de ello, logró convertirse en una potencia económica, manufacturera[23] y comercial de tal relevancia que desató un reequilibrio del poder económico mundial y despertó tensiones crecientes ante la reacción de Estados Unidos y otros aliados occidentales.[24]

Ahora bien, dejando a un lado este caso puntual,[25] y en tanto la mencionada "contra-revolución neoliberal" restableció exitosamente el poder de las clases dominantes bajo una modalidad de producción hegemónica a escala mundial donde la falta de desarrollo de gran parte de la periferia resulta irrefutable, es válido preguntarse sobre el rol que asumieron los estados en dicho marco e indagar acerca de lo que sucedió con las políticas de desarrollo.

---

[22] La magnitud del cambio rememora las advertencias de Gilpin (1987, pág. 78) sobre los elementos potencialmente desestabilizadores dentro de la teoría de la estabilidad hegemónica: "…el mismo buen funcionamiento de la economía internacional, posibilitado por la potencia hegemónica, permite que emerjan economías más eficientes, dinámicas y competitivas, que minan la posición internacional del hegemón y el excedente económico que había financiado los costes de la hegemonía global".

[23] La expresión "fábrica del mundo" para referirse a China no parece desatinada. Como afirman Pinazo y Cibils (2016) según datos del Bureau of Labor Statistics de Estados Unidos, mientras Estados Unidos perdió casi 14 millones de puestos de trabajo en las manufacturas entre 1980 y 2010, China alcanzó en ese último año la suma de 100 millones de trabajadores industriales (más de un 50% por encima de los aproximadamente 60 millones de puestos que suman Estados Unidos, Francia, Alemania, Japón, Corea del Sur, México y el Reino Unido).

[24] Las consecuencias de esta puja en la arena económica abren un gran signo de interrogación en nuestra época teniendo en cuenta que el país asiático es una potencia en la esfera industrial y comercial, resulta un destino privilegiado para las inversiones extranjeras, está posicionado fuertemente en títulos de deuda estadounidenses y tiene un rol central como inversor a escala planetaria. Debemos recordar que la embestida estadounidense incluye en su faceta comercial y en alianza con la UE y otras potencias centrales, por ejemplo, la re-discusión de las reglas que regulan el comercio internacional. Este fenómeno y sus implicancias son analizados en el Capítulo VI.

[25] Es posible adicionar en ese listado otros ejemplos, como el caso indio.

Reflexionar sobre las transformaciones en estos planos es vital a fin de dimensionar la densidad que tuvo el giro neoliberal y cuán profundas han sido sus consecuencias. Con ese objetivo, a continuación, presentamos un pequeño *racconto* teórico sobre la naturaleza del estado y luego analizamos los principales cambios que se produjeron en su rol (y en las "políticas de desarrollo") durante la globalización neoliberal.

2.2 Estado y desarrollo en el "nuevo mundo"

2.2.1 El Estado en debate

Antes de examinar las transformaciones del estado durante la globalización neoliberal es preciso realizar algunos comentarios acerca de su naturaleza y explicitar desde qué perspectiva es abordado en la tesis. El marco teórico elegido se referencia en distintos aportes de autores marxistas teniendo en cuenta que, si bien la "cuestión del estado" no fue tratada de modo sistemático por el propio Marx, en base a sus observaciones se efectuaron valiosos aportes (Santarcángelo, 2008).[26] Este camino nos permite, con una mirada ecléctica, seleccionar dimensiones de interés para repensar el papel del estado argentino durante el periodo histórico bajo análisis; y también nos brinda la posibilidad de examinar diversas facetas de la intervención estatal en la esfera comercial haciendo uso de estas claves interpretativas.

En particular, nos resultan significativos los debates alrededor de la cuestión estatal que proliferaron desde los años 1960/1970 al compás de la reestructuración del capitalismo posterior a la segunda guerra mundial. Dos hitos se destacaron en este renacer de las discusiones sobre el estado. Nos referimos a los enfoques luego etiquetados como "instrumentalistas", que presentaban al estado como un aparato relativamente neutro que podía ser utilizado como instrumento a favor de una clase o grupo; y a los "estructuralistas" que, al tiempo que criticaban fuertemente las ideas instrumentalistas,

---

[26] De acuerdo a Jessop (1980), es posible distinguir en el marxismo seis "enfoques clásicos" que entendían al estado como: i) una institución parasitaria que explota y oprime a la sociedad en nombre de grupos particulares; ii) un epifenómeno del sistema de relaciones de propiedad y de las luchas económicas de clase resultantes; iii) un factor de cohesión en una sociedad determinada, regulador de la lucha de clases; iv) un instrumento de dominación de clase, asociado usualmente a la idea de neutralidad del estado; v) un conjunto de instituciones o poder público que se desarrolla en determinada fase de la división del trabajo; o vi) un sistema de dominación política, con efectos específicos en la lucha de clases, donde entran en juego las formas de representación y de intervención estatal.

afirmaban que el estado capitalista detentaba características estructurantes de las relaciones sociales.

En el primer caso, el enfoque se asoció fuertemente a los aportes de Ralph Miliband. Este autor "…encuentra una correlación muy fuerte entre los agentes privados del poder económico y quienes detentan el poder del Estado, lo cual confirma la concepción del Estado como instrumento de dicha clase: el personal del Estado se recluta entre las clases alta y media, y además las políticas implementadas tienden a favorecer a dichas clases porque poseen recursos para imponer su voluntad a nivel político" (Míguez, 2010, pág. 647).

En el segundo caso, el estructuralismo sostenía que las clases no podían ser consideradas simples "clases económicas que existen independientemente y por fuera del Estado", dado que el poder y la influencia de esas clases dependen también de la estructura de poder del estado. En palabras de Poulantzas (1975, pág. 104), concretamente, "…el aparato de Estado no es una cosa ni una estructura neutra en sí y la configuración del poder de clase no interviene allí solamente como poder de Estado. Las relaciones que caracterizan al poder del Estado impregnan la estructura misma de su aparato, siendo el Estado la condensación de una relación de fuerzas. Precisamente esa naturaleza del Estado –del Estado como relación-, atravesada de lado a lado por contradicciones de clase, es la que les atribuye y permite a esos aparatos y a los agentes que los componen un papel propio y un peso específico."

Adicionalmente, el intelectual greco-francés consideraba que el estado era un factor de organización hegemónica de una clase o fracción y contaba, a su vez, con cierta autonomía relativa que le permitía ejercer un papel de arbitraje. En lo que atañe a la orientación de las políticas estatales, el enfoque suponía que aquellas eran el resultado de las contradicciones de clase reflejadas en la estructura estatal, expresadas transversalmente entre sus diversos aparatos y ramas y en su propio interior. En rigor, la propia lucha de clases no resultaba patrimonio exclusivo de la sociedad civil; pero, aun así, el estado tenía una función de primer orden que consistía en conservar la cohesión social a fin de que la acumulación pueda producirse sin grandes sobresaltos.

Otro de los hitos en las discusiones sobre el estado lo constituyó el debate alemán en los años 1970 (el "derivacionismo"), recuperado en los años 1980 en Gran Bretaña. El desafío

derivacionista consistió en 'derivar' al estado como forma política a partir de la naturaleza de las relaciones de producción capitalista (Holloway y Picciotto, 1978). Por ello, la pregunta sobre cuál debía ser el punto de partida para derivar el estado era central. En este sentido, Hirsch (1974) entendía que una teoría del estado burgués debía desarrollarse tomando como base el análisis de la estructura básica de la sociedad capitalista y al hacerlo debía definirse, antes que nada, al estado burgués como una expresión de una forma históricamente especifica del dominio de clase, y no simplemente como el portador de determinadas funciones sociales.

La clave se encontraba en las características de la relación de explotación específicamente capitalista que descansaba en la separación entre el productor y los medios de producción. En particular, el estado era entendido como una "forma", como uno de los modos de existencia de las relaciones sociales capitalistas junto al capital, como el otro modo de existencia de éstas. Es importante advertir que entender al estado como *forma*,[27] como un modo de existencia de las relaciones sociales capitalistas, supone un rechazo de plano a la idea del estado como instrumento, ya que su condición como estado capitalista no está dada por ser un instrumento (de la burguesía), sino por ser uno de los modos en los que existen las relaciones sociales capitalistas.[28]

El enfoque también dejaba de lado las interpretaciones que consideraban al mismo como una mera cristalización de relaciones de fuerza entre clases puesto que, al decir de Bonnet (2011, pág. 5): "Lo distintivo del estado capitalista no es el hecho (derivado) de que en su seno cristalicen relaciones de fuerzas entre clases sino el hecho (constitutivo) de que el antagonismo inherente a las relaciones sociales capitalistas exista precisamente en esa forma particularizada como estado". La metáfora arquitectónica base-superestructura tampoco era parte del herramental derivacionista. Aquí lo relevante no era preguntarse cómo la base económica determina la superestructura, sino qué sucede en las relaciones

[27] El concepto de forma de estado, siguiendo a Bonnet y Piva (2010), hace referencia a las características fundamentales que reviste el estado capitalista en un período histórico en una o varias sociedades nacionales.

[28] De hecho, en esta visión existe entre la burguesía y el estado una relación objetiva e interna (y no subjetiva y externa) dado que las clases son relaciones sociales y el estado es el modo en el que existe la relación de dominación entre ellas.

de producción en el capitalismo por la cual lo económico y lo político asumen formas separadas.

Otro punto a destacar es que en el derivacionismo el estado resultaba una forma especial de cumplimiento de la existencia social del capital, al lado y conjuntamente con la competencia; más precisamente, el estado era entendido como un momento esencial en el proceso de reproducción social del capital. De todas maneras, aun expresando el interés general del capital, esto no sucedía sin contradicciones. En efecto, el estado debía garantizar cierta cohesión social que el propio capital, bajo el imperio de la competencia, no era capaz de asegurar. Y por ello, también podía llegar a enfrentarse a las clases y fracciones a los fines de asegurar la acumulación.

En concreto, el enfoque proponía ir más allá de los análisis "politicistas" pero en este desafío no pudo sortear ciertas críticas. Por ejemplo, fue catalogado de reduccionista al sostener que lo que sucede en una sociedad capitalista se correspondía de modo necesario con las necesidades concretas del capital; y por esa razón, no podían explicar cómo podía funcionar, en los hechos, el estado como un capitalista colectivo ideal (Míguez, 2010, pág. 657).

Estas discusiones fueron luego retomadas por otro conjunto de autores que prestaron mayor atención a las especificidades históricas y el papel de la lucha de clases en el estudio del estado.[29] De acuerdo a Jessop (1980, pág. 206), estos intelectuales planteaban que la acumulación estaba condicionada por la habilidad del capital para asegurar condiciones para la creación y apropiación de plusvalía. Se trataba de un proceso no planeado y anárquico que tenía lugar a espaldas de los agentes económicos, por lo que el estado no se encontraba en condiciones de conocer de antemano las necesidades específicas del capital. En consecuencia, al no haber correspondencia entre esas necesidades y las políticas estatales, eran las propias crisis las que terminaban remodelando la forma del estado y su impulso.

Por otra parte, destacaban que el manejo de las crisis y el tipo de respuesta que brindaba el estado eran de "ensayo y error", y dependían del balance de fuerzas políticas; al tiempo que enfatizaban, como remarca Holloway (2002), que en tanto el estado era una forma de

---

[29] Entre los que se destacan Holloway, Picciotto, Gerstenberger y Hirsch, entre otros.

las relaciones sociales capitalistas, su propia existencia estaba atada a la reproducción de estas relaciones. Pero ese no era un proceso acabado, dado que la propia existencia y la reproducción de las relaciones sociales capitalistas siempre están en pugna.[30]

Finalmente, debemos indicar que la manera de derivar el estado también tenía otras implicancias teórico-políticas: si bien era posible formular una teoría marxista del estado capitalista que permita realizar un conjunto de enunciados válidos para todo estado; otros enunciados que serán válidos solamente para ciertos estados capitalistas y bajo determinadas condiciones (Bonnet, 2015).[31]

De los aspectos presentados en los diferentes enfoques nos interesa rescatar cuatro puntos que luego utilizaremos para reflexionar acerca del caso argentino. En primer lugar, la idea de que el propio estado es un espacio de disputa entre clases y fracciones y que las políticas que éste implementa no son ajenas (ni pueden serlo) a este fenómeno.[32] En segundo lugar, destacamos la cuestión de la autonomía relativa y la capacidad de ejercer cierto arbitraje entre clases y fracciones que, por cierto, tiene límites. Entre éstos, el hecho de que el estado no puede desentenderse del proceso de acumulación. En rigor, un núcleo central de su intervención está destinado a contribuir a que tal fenómeno siga su curso con la menor cantidad de contratiempos.

En tercer lugar, nos interesa subrayar que las políticas estatales, más allá de estar influenciadas por las relaciones de fuerza, no pueden ser concordantes con las necesidades específicas del capital ante la complejidad que supone el proceso no planeado y anárquico

---

[30] El grado de conflicto o pugna entre sectores y el tipo de intervención estatal en esos casos toca muchas veces fibras sensibles en el sistema. Como advierte Holloway (2002), el capital huye de la insubordinación y puede escapar hacia otro/s territorio/s ante muestras de ello. No casualmente, la solo amenaza termina inhibiendo diversas luchas en el ámbito laboral.

[31] Otras visiones sobre el estado también fueron parte del debate, especialmente a partir de los años 1970/1980. En particular, siguiendo a Santarcángelo (2008), se destacó el enfoque regulacionista, que distingue diferentes niveles de análisis en la búsqueda de articulaciones entre las relaciones sociales y la organización económica, recurriendo a múltiples conceptos para definir las peculiaridades del modo de producción en el capitalismo como el de "régimen de acumulación", el "modo de regulación" o las "formas institucionales". En este enfoque el estado es visto como un conjunto de arreglos institucionales que regulan las relaciones sociales de producción e intercambio, donde no necesariamente juega un rol de primer orden en el sistema.

[32] Esa lucha también se cristaliza en el fortalecimiento de determinadas ramas del aparato estatal por sobre otras, en función de las características de cada coyuntura.

de la propia creación y apropiación de plusvalía. El estado actúa, en este plano, también por "ensayo y error". Por último, la cuestión de las formas específicas que toma el estado en diversas etapas nos resulta un concepto central, tanto para analizar sus características particulares en determinado momento como, en ese mismo ejercicio, identificar rasgos compartidos entre los múltiples estados capitalistas en cada fase histórica.

2.2.2 Globalización Neoliberal y Estado

Como mencionamos previamente, el rol del estado y las estrategias de desarrollo experimentaron profundos cambios durante la globalización neoliberal. Con especial énfasis, las transformaciones se concentraron en las políticas estado-céntricas destinadas a construir una densa base industrial "fronteras adentro" y garantizar determinados niveles de bienestar, las cuales fueron atacadas sin contemplación por una miríada de actores.

En este cuadro sobresalen como principales impulsores los estados centrales conducidos por facciones políticas de carácter neoconservador (como Margaret Thatcher en Gran Bretaña o Ronald Reagan en Estados Unidos),[33] con el apoyo manifiesto de las empresas multinacionales, así como ciertos organismos internacionales y otros dispositivos institucionales que fueron construyendo pacientemente un nuevo "sentido común" que justificó el viraje neoliberal; entre ellos, los grandes medios de comunicación y los think tanks.

El neoliberalismo propugnaba barrer con el ´populismo estatista´ y sus políticas aplicando una batería de medidas que se popularizaron a inicios de los 1990 bajo la figura del "Consenso de Washington" (Fair, 2008). Este recetario, presentado en la época como parte de un "saber técnico y despolitizado" contemplaba, entre otras cuestiones, la disciplina fiscal, la liberalización financiera y comercial, el aliento a las inversiones extranjeras, la privatización de empresas estatales y la desregulación de los mercados (Williamson, 1993).

---

[33] Tal como señalamos en el primer apartado de este capítulo, las dictaduras en Chile y Argentina resultaron el primer laboratorio de ensayos relativo a la aplicación de las políticas neoliberales.

Dichas medidas, supuestamente, facilitarían no solo el ordenamiento macroeconómico sino también el tránsito hacia estructuras económicas *export-led* donde la integración en algún eslabón de las cadenas globales de valor (y el ascenso mediante estrategias de upgrading)[34] era la nueva estrella polar del desarrollo. Acorde a este entendimiento, los estados fueron dejando de lado su rol productivo y social[35] para focalizarse en la disputa inter-estatal por la atracción del capital (Hirsch, 1995; Bonnet, 2009). Los nuevos "estados de competencia" debían orientar sus esfuerzos a otras temáticas como la provisión de infraestructura, el mantenimiento de la ley y el orden, la educación y la regulación de la fuerza de trabajo; e, incluso, el apoyo internacional a los capitales que operasen en su territorio —más allá de la ciudadanía de sus propietarios— a través de la política comercial, monetaria o militar (Holloway, 1995b, pág. 35).

El nuevo rumbo no solo afectó el papel y los márgenes de maniobra de los estados nacionales, sino también el poder de los sindicatos y de las fuerzas populares (Pinazo y Cibils, 2016). Aunque debemos subrayar, para evitar confusiones, que nada de lo antedicho implicó la "muerte o desaparición" de los estados. Lo que cambió fue su lógica de intervención, lo cual era absolutamente coherente con el conjunto de mutaciones que se produjeron desde los años 1970 al calor del restablecimiento del poder de las clases dominantes.

Naturalmente, el resultado del proceso descripto fue el efectivo desmantelamiento de los aparatos estatales del desarrollismo. En este escenario, la parafernalia de acuerdos

---

[34] Humphrey y Schmitz (2002) evalúan cómo el tipo de inserción en las CGV afecta las estrategias de upgrading, aportando una cuota de realismo al enfoque al alertar que las cadenas difieren entre sí y son coordinadas desde relaciones de competencia hasta vínculos eminentemente jerárquicos. La existencia de asimetrías de poder hace que no sean equivalentes las estrategias de *upgrading* en cualquier tipo de gobernanza, y que muchas de ellas ni siquiera resulten posibles. Desde una posición crítica sobre el enfoque de CGV, Fernández (2015) sostiene que su institucionalización supranacional, en realidad, legitimó un patrón subordinado y excluyente de integración a redes gobernadas por la fracción transnacional del capital; en lugar de constituir una herramienta para viabilizar las estrategias de los países en desarrollo.

[35] La observación de Étienne Balibar (2022) sobre los alcances del "estado de bienestar" es pertinente: "…si el Estado nacional social se convirtió a lo largo de un siglo en un modelo ideal (e idealizado, al que intentan vincularse sobre todo las «políticas de desarrollo» suscitadas por la descolonización, y en cierto sentido también los movimientos «reformistas» de los países del Este), está claro que nunca se estableció realmente, de manera más o menos completa, en un lugar exterior a los países del centro imperialista."

multilaterales, regionales y bilaterales de libre comercio,[36] la liberalización de las regulaciones vinculadas a la inversión extranjera directa y los tratados bilaterales de inversión, constituyeron instancias jurídico-institucionales de índole internacional mediante las cuales se cristalizó el giro desde el denominado "estado providencial" al "estado de competencia".

En este contexto, por ejemplo, la creación de la Organización Mundial del Comercio a mediados de los años 1990 resultó una pieza central al asegurar el libre comercio a escala global; forjando así otro capítulo del denominado "Nuevo Constitucionalismo" que reestructuró el estado impulsando políticas tendientes a mantener los privilegios del capital, ubicando al "liberalismo trasnacional" como el único modelo de desarrollo (Gill, 2008, pág. 138).

Las restricciones que cohibieron el accionar estatal no eran presentadas como tales sino como parte de un conjunto de prácticas tendientes a facilitar el crecimiento y desarrollo. En esta tarea, los organismos internacionales (especialmente, el FMI y el Banco Mundial) se encargaron de diseminar el credo según el cual el camino "racional" para el desarrollo estaba lejos de todo proteccionismo, en tanto los países que recurrían a ello afectaban su propia competitividad y crecimiento, al encarecer los insumos intermedios y, en consecuencia, las exportaciones (Dalle y otros, 2013).

Bajo la lógica descripta los aparatos estatales enfrentaron fuertes tensiones. El motivo era evidente: mientras cada estado nacional luchaba por regular los términos del conflicto de clase en su jurisdicción, las políticas aplicadas iban perdieron su efectividad en una trama en la cual la economía global limitaba el herramental que les permitía a las autoridades

---

[36] Los acuerdos bilaterales fueron creciendo en importancia a lo largo de los años como mecanismo tendiente a dar respuesta a las necesidades de las corporaciones en el marco del funcionamiento de las CGV. Al respecto, como señala Bertoni (2018, pág. 111), "…el despliegue de las cadenas globales de valor además de contar con garantías para los activos tangibles e intangibles-, requiere tanto de la libre circulación de bienes como de la posibilidad de brindar todos los servicios conexos a la concepción, producción y comercialización de aquellos productos que son susceptibles de este modo de producción global. Así, por el lado de los servicios y los productos, si bien con la creación de la OMC se firmó un Acuerdo para liberalizar los primeros, de gran amplitud y variada profundidad, y avanzó con la liberalización de los segundos, en ambos campos las empresas trasnacionales requieren ir aún más lejos. (…) Así, ante la imposibilidad de imponer su agenda a nivel multilateral, la estrategia de los países desarrollados se concentró en las asimétricas negociaciones bilaterales de los tratados de libre comercio Norte-Sur".

contener la conflictividad. En rigor, las iniciativas destinadas a atraer y retener al capital dentro de los límites territoriales de los estados afectaban, en su propio éxito, la posibilidad de llevar a cabo una estrategia económica propia que pudiese ofrecer alguna respuesta ajustada a las necesidades particulares de cada país (Burnham, 1997).

A esta altura, no es preciso aclarar que impulsar el desarrollo en la periferia capitalista y garantizar un piso de bienestar valiéndose de este tipo estado resultaba cada día más complejo. Pero, justamente, la transformación no estaba guiada por tales inquietudes. Al respecto, Hirsch (1996, pág. 102) nos recuerda de manera contundente que "La política económica de liberalización y desregulación tiene como meta crear las condiciones políticas institucionales adecuadas para una transformación en la correlación de fuerzas de las clases, tanto nacional como internacional. (…) Esto conduce al cambio estructural y funcional de los Estados que los lleva a una incapacidad total para llevar adelante una regulación social y una política de bienestar en la forma tradicional."

Es preciso señalar, de todos modos, que aun cuando la extensión de los derechos del capital produjo una alteración en el tipo de estado, el fenómeno no tuvo igual efecto en todos los casos y latitudes. Las modalidades de participación de los estados en la globalización difieren fuertemente; éstos continúan siendo un actor central en la esfera internacional y también siguen teniendo una reveladora ligazón con las principales corporaciones multinacionales que tienen sede en sus territorios (Amat y otros, 2002).[37]

Asimismo, y a pesar de que los estados compiten entre sí para atrapar porciones del capital, su capacidad constitutiva para hacerlo difiere diametralmente, y no es insubstancial el lugar que ocupa cada uno en el contexto global como tampoco resulta indiferente la capacidad de los distintos actores sociales que operan a escala nacional para encarar sus propias estrategias de relacionamiento endógeno y externo (Thwaites Rey, 2010, pág. 33).

---

[37] Holloway (1995, pág. 10) relativiza esta cuestión, al resaltar que "De necesidad, las empresas y los estados son mucho más oportunistas que lo que sugiere el concepto de un 'capital nacional'. Las empresas, para sobrevivir, tienen que tratar de aumentar sus ganancias al máximo. Si eso implica invertir su capital en varios países, lo harán, en general, y buscarán y recibirán el apoyo de todos los estados implicados. Los estados, para mantener el orden y sus ingresos, tienen que tratar de atraer y retener el capital dentro de sus fronteras: la 'nacionalidad' del capital es, en general, una cuestión de indiferencia absoluta."

En síntesis, podemos concluir que, en consonancia con la impugnación de las tradicionales estrategias de desarrollo, el neoliberalismo logró desmantelar los aparatos estatales desarrollistas e imponer una narrativa respecto a los senderos de desarrollo "adecuados" para recoger los frutos de la prosperidad, asociados a la nueva economía global, abierta e integrada. Las consecuencias de este giro resultaron gravosas para el desarrollo de la periferia.

Desde el plano analítico podemos ver, complementariamente, que la transformación descripta da cuenta tanto de la variación en las formas del estado capitalista, históricamente condicionadas (Bonnet, 2015) como del cambiante tipo de tareas que éste asume para "impulsar el desarrollo" (Míguez y Santarcángelo, 2007). También se vislumbra otro fenómeno de relevancia. Nos referimos a la propia complejidad que tiene la intervención estatal en su carácter de "garante de un orden" —buscando asegurar las condiciones de valorización en un territorio (Míguez, 2010, pág. 678; Ghiotto, 2005)—, que debe ser preservado por un estado que, en razón de su nueva forma como "estado de competencia", quedó desguarnecido para dar respuesta.

2.3 Conclusiones

A lo largo del capítulo analizamos los cambios en la economía mundial que se produjeron en las últimas décadas, entre los que sobresale el despliegue de una nueva configuración económica y productiva, las cadenas globales de valor, comandadas por las principales corporaciones multinacionales. En ese escenario caracterizado por las políticas de apertura y liberalización tuvieron lugar otras transformaciones nodales como el fortalecimiento de una arquitectura jurídica-institucional multilateral coherente con el esquema descripto; el crecimiento sideral del comercio; y la redefinición del tipo de estado hasta entonces predominante que alteró las formas en las cuales los países aplican políticas con el objeto de impulsar el desarrollo.

Este giro no se produjo en el vacío. La globalización neoliberal es resultante del efectivo restablecimiento del poder de las clases dominantes. En otras palabras, se trató la coronación de la "contra-revolución neoliberal" que, en el plano económico, desató una ofensiva a favor del capital que incluyó tanto la apertura de los mercados y la movilidad de capitales como el propio rediseño del poder estatal, desarmando su perfil desarrollista y dando lugar a los "estados de competencia".

Por intermedio de ese viraje el eje central de intervención estatal se desplazó desde el desarrollo y el bienestar a la "atracción del capital". Cabe advertir, de todas formas, que en este proceso ni se extinguió el estado ni sufrió una inconmensurable pérdida de relevancia. Más precisamente, se produjo una reestructuración donde el acento pasó a estar determinado por la lógica de la atracción y retención del capital.

Por eso mismo, no debe causar sorpresa el hecho de que mientras, por un lado, se le exige al estado dejar de intervenir en los negocios; por el otro, resulta una práctica recurrente que en momentos críticos se invoque su intervención mediante paquetes de ayuda o salvatajes multimillonarios, a efectos de disciplinar a los trabajadores, o para apoyar las estrategias de crecimiento de las principales fracciones del capital.

En este fenómeno de alcance global, de todas maneras, los efectos no son equivalentes "en cada punto del sistema". La competencia inter-estatal por el capital no implica condiciones iguales para su atracción ni borra las diferencias existentes respecto a los niveles de desarrollo o las divergencias en términos de capacidades; tampoco se esfuma el desigual poder relativo de los actores que operan a escala nacional.[38]

Nos interesa volver a señalar que dentro de la batería de políticas impulsadas al calor de este "nuevo mundo", la liberación comercial ocupó un lugar central. Y su avance incluyó un auge en lo que respecta a la firma de acuerdos internacionales. Estas iniciativas no eran "puntadas sin hilo" sino mecanismos funcionales al despliegue de las cadenas globales de valor que profundizaron la consolidación de la globalización neoliberal. Este entramado jurídico-institucional actuaba como un verdadero reaseguro del viraje neoliberal, al contemplar distintos dispositivos para asegurar que los estados no vulneren los compromisos asumidos.

Con la finalidad de dimensionar las implicancias de este fenómeno, en el próximo capítulo examinamos la configuración y trayectoria del sistema multilateral de comercio, describiendo el margen de acción disponible de sus Miembros desde el aspecto

---

[38] Las tensiones que se produjeron en la economía internacional ante el reequilibrio de poder que supuso el ascenso de China en las últimas décadas son una clara muestra de ello. La disputa entre Estados Unidos y la potencia asiática, entre otras cuestiones, da cuenta de que el estado no desapareció y que no cualquier aparato estatal tiene suficiente poder y capacidad para imponer políticas y/o subordinar clases y fracciones en función de ciertos objetivos estratégicos.

regulatorio luego de la creación de la OMC; asimismo, damos cuenta del debate que suscitó la reducción del “policy space” en los países de la periferia; que se produjo, no casualmente, cuando quedó de manifiesto ante los primeros coletazos de una crisis global que la intervención estatal en la esfera productiva y comercial había sido acotada sensiblemente.

Antes de concentrarnos en esta temática, es preciso destacar que lo apuntado hasta aquí tiene un rol de suma importancia en la tesis. La reducción del “espacio para las políticas" que afectó la política comercial externa argentina en el periodo bajo estudio (la posconvertibilidad) reconoce su origen, precisamente, en las transformaciones económicas, políticas y sociales que se produjeron con el avance del neoliberalismo que, en su propio devenir, alteró tanto el tipo de estado como el entendimiento respecto a las “políticas de desarrollo”. Desde lo jurídico-institucional y en lo que respecta a la política comercial, este hecho se cristalizó a escala planetaria en el sistema multilateral de comercio que analizamos a continuación.

CAPITULO III. EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO Y LA RECONFIGURACION DE LOS LIMITES DE LA POLITICA COMERCIAL

Efectuar transacciones comerciales a nivel global reviste cierta complejidad. En su consecución pueden anidar diversas contingencias. Desde restricciones o tratos discriminatorios hasta calamidades naturales o simples desentendimientos derivados de la interacción entre distintas prácticas administrativas. Estas contrariedades tornan vital la existencia de un conjunto de reglas compartidas que oficien de sustrato jurídico de los intercambios. Es decir, un sistema basado en normas que asegure valores tan intangibles como relevantes. Nos referimos a la previsibilidad y transparencia, dimensiones fundamentales que brindan certeza y actúan como barrera contra las prácticas arbitrarias.

Lógicamente, la constitución de un sistema comercial de estas características expresa intereses compartidos entre las partes que vincula. Pero también es natural que produzca una configuración de relaciones marcada por el punzante equilibrio entre las cargas y beneficios que exuda todo acuerdo comercial. En este tipo de negociaciones, derechos como el acceso en condiciones preferenciales a otros mercados presentan como contracara la asunción de compromisos que limitan el margen de maniobra de los Estados, en mayor o menor medida de acuerdo a la flexibilidad de las cláusulas acordadas y, aún más, de sus sensibilidades específicas.[39]

La distribución de los beneficios[40] y los corolarios de los compromisos son una fuente de tensión clásica en los acuerdos comerciales y cada actor debe hacer la correspondiente evaluación en función de sus objetivos e intereses. Esto es, estudiar la naturaleza y alcance de las obligaciones a la luz de los beneficios esperados, teniendo en cuenta el

---

[39] Los vínculos entre los imperios y sus colonias o entre países soberanos con relaciones marcadamente asimétricas ofrecen variados ejemplos históricos de la reducción del margen de maniobra. También existen casos de ampliación de ese margen, como el que experimentaron muchos países en desarrollo entre finales de la segunda guerra y la crisis del petróleo en los años 1970 (Chang, 2005).

[40] En muchas oportunidades los beneficios no son fáciles de discernir. Como advierte Rodrik (2018b), si bien un acuerdo puede redundar en un comercio “más libre y mutuamente beneficioso” mediante el intercambio de acceso a los mercados, también es posible esperar resultados puramente redistributivos hacia sectores con fuerte poder de lobby bajo el disfraz del "libre comercio".

condicionamiento específico que se produciría respecto de su margen de maniobra a partir de la entrada en vigor de lo negociado.

Con esta perspectiva, a continuación, realizamos un recorrido por el origen, las características y el modo de funcionamiento del sistema multilateral de comercio (en adelante, SMC), e identificamos los límites que enfrentan los instrumentos de política comercial externa relativos a las mercancías bajo las reglas de la OMC. Luego, introducimos la discusión sobre la contracción del "espacio para las políticas" y sus implicancias, y finalmente, examinamos las razones por las cuales la periferia igual continúa siendo parte activa de este sistema.

3.1 La construcción del Sistema Multilateral de Comercio

Como mencionamos en el Capítulo II, contar con un sistema multilateral de comercio en la posguerra era indispensable tanto para barrer con los obstáculos que habían florecido en la etapa previa como a fin de propiciar el libre flujo de las mercancías a futuro. Este razonamiento orientó la política de Estados Unidos durante la conformación de un nuevo orden internacional. Así, luego de la Conferencia de Bretton Woods, la potencia triunfante presentó una propuesta denominada "Carta de la Organización Internacional de Comercio", que fue la base sobre la que se erigió la Carta de la Habana en 1948.[41]

El séptimo capítulo de esta carta contemplaba la creación de la Organización Internacional de Comercio (en adelante, OIC) de espíritu proto-keynesiano, destinada a asegurar un mayor volumen de ingreso y demanda efectiva, incrementar la producción, el consumo y el intercambio de bienes a efectos de contribuir a la expansión de la economía mundial, fomentar el desarrollo industrial y económico y ampliar el acceso a los mercados.

La OIC estaba destinada a conformar una tríada junto los dos organismos multilaterales de reciente creación, el FMI y el BIRF. Sin embargo, nunca vio la luz. La renuencia de muchos Congresos nacionales a ratificar la Carta y, especialmente, la negativa del

[41] La Carta de la Habana fue el principal resultado de la convocatoria efectuada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas a una Conferencia Mundial sobre Comercio y Empleo, que se desarrolló en La Habana, Cuba, entre el 21 de noviembre de 1947 y el 24 de marzo de 1948.

Congreso estadounidense a tratar el tema en 1950 y validar así a una organización con amplias facultades, sepultó la iniciativa.

No obstante, los esfuerzos de los países centrales en su afán de regular las relaciones comerciales internacionales dieron lugar a otro marco normativo: el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1947, suscripto el 30 de octubre de dicho año por 23 países que también participaron del grupo más amplio de naciones que negoció el texto de la Carta de la Habana. En efecto, el GATT —elaborado en New York por una Comisión Redactora[42] que tomó como base el capítulo IV de la Carta de la Habana— era el resultado de las negociaciones comerciales que se produjeron en el período transcurrido entre el final de la segunda guerra mundial y el rechazo a la fallida Carta.[43]

Dada la simultaneidad temporal de las negociaciones de la Carta y del GATT de 1947, se estipuló que las Partes Contratantes de este último debían aceptar algunas de las normas comerciales previstas en la Carta. En concreto, la idea era que el GATT se integrase a la Carta como parte operativa de un conjunto más amplio de compromisos. Por ello, a fin de proteger el valor de las concesiones arancelarias, los negociadores decidieron especificar cómo concebían la relación entre ambos acuerdos y dejaron abierta la posibilidad de que, finalmente, no se creara la OIC.[44] La previsión fue acertada y el GATT de 1947 se convirtió en los hechos en el marco jurídico que rigió el comercio internacional por casi medio siglo (1948-1994).

En su origen, el GATT fue catalogado como un "acuerdo arancelario",[45] con cierto grado de flexibilidad sobre otros compromisos, dado que la vigilancia respecto al cumplimiento

---

[42] Establecida en el año 1946 en la ciudad de Londres, a instancias de la Comisión Preparatoria de la Conferencia Mundial sobre Comercio y Empleo de las Naciones Unidas.

[43] Durante esos años, Estados Unidos había decidido entablar negociaciones con el objeto de reducir y consolidar los aranceles aduaneros; acordando un conjunto de normas comerciales y concesiones arancelarias que afectaban aproximadamente a una quinta parte del comercio mundial (OMC, 2015, pág.15).

[44] El artículo XXIX del GATT de 1947 aborda la relación del Acuerdo con la Carta de la Habana.

[45] La reducción "exitosa" de aranceles en las negociaciones que dieron lugar al GATT de 1947 es un punto en discusión en la literatura. Los alícuotas del 40 por ciento que constituyeron el punto de partida habrían sido, en realidad, del 22 por ciento en los países industrializados (y menores si se toma como referencia el promedio ponderado). Al respecto, ver Bown e Irwin (2015).

no era precisamente rígida.[46] De acuerdo a Di Caprio y Gallagher (2006), el Acuerdo funcionó como un foro para que los países industriales negociaran concesiones arancelarias. La preeminencia de esta dinámica tuvo dos consecuencias significativas para los países en desarrollo (en adelante, PED).[47] Por un lado, no era usual que se incluyeran sus preocupaciones específicas; pero por el otro, tampoco se aplicó una vigilancia activa sobre sus políticas ni acerca de la consistencia de éstas con los compromisos multilaterales.

De tal modo, el SMC constituyó una especie de sistema solar donde los países centrales cumplían el papel del Sol y el resto de los países —de menor peso específico— eran cuerpos que orbitaban a su alrededor. En consecuencia, los PED pudieron actuar con cierta libertad, cuya frontera estaba delimitada por el efecto de las medidas que adoptasen sobre el sistema multilateral y el impacto comercial que ocasionasen a los países desarrollados (Lavagna y otros, 1985).

Con el correr de los años el incremento de las Partes Contratantes y el descenso de los aranceles produjeron un movimiento temático hacia nuevas disciplinas comerciales como las barreras no arancelarias y las políticas nacionales relativas al comercio. Estos cambios se produjeron a partir de sucesivas rondas de negociaciones.[48] Así fue que mientras las primeras cinco rondas de negociaciones (Ginebra, 1947; Annecy, 1949; Torquay, 1951; Ginebra, 1956; y la Ronda Dillon, 1960/1961) sí tuvieron como eje central la reducción de aranceles, las siguientes extendieron los temas abarcados. La Ronda Kennedy (1964-1967), por ejemplo, se focalizó en aranceles y medidas antidumping; y la Ronda de Tokio

---

[46] Hudec (2002) señala que la utilización del mecanismo de solución de diferencias durante la vigencia del GATT de 1947 permitió, de todas maneras, que la mayor parte de las resoluciones adoptadas condujeran a una corrección satisfactoria de las medidas en cuestión.

[47] Se toma la expresión del lenguaje utilizado en el marco de la OMC, que divide a los países en tres categorías principales: países desarrollados, países en desarrollo y países menos adelantados.

[48] Aunque el GATT no estipula procedimientos para el lanzamiento de negociaciones comerciales, en virtud del artículo XXV las Partes están facultadas para emprender una acción colectiva a efectos de alcanzar los objetivos del Acuerdo General. El artículo XXVIII bis, asimismo, prevé que las Partes Contratantes pueden organizar negociaciones periódicamente.

(1973-1979) abordó además de la cuestión arancelaria, medidas no arancelarias y otros temas jurídico-institucionales.[49]

De todas maneras, la mayor reforma en lo que respecta a las regulaciones del comercio internacional desde la posguerra fue ocasionada, indudablemente, por la Ronda Uruguay (1986-1994), en pleno auge del neoliberalismo. Los acuerdos allí alcanzados ampliaron los compromisos más allá del comercio de mercancías, incluyendo entre otras cuestiones al comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual y las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio. También se fortalecieron los mecanismos de vigilancia y cumplimiento.

El resultado de esta ronda se cristalizó en la firma del Acuerdo de Marrakech (en adelante, Acuerdo sobre la OMC) por el cual se estableció la Organización Mundial del Comercio el 1° de enero de 1995, conducida oficialmente bajo el principio de que "los mercados abiertos, la transparencia y la no discriminación son propicios al bienestar de todos los países involucrados". Por cierto, la asociación entre apertura y bienestar es fuertemente discutida, como mencionamos en la Introducción; pero también lo es la propia idea de "mercados abiertos", teniendo en cuenta que las principales potencias no aceptaron una política de liberalización sustancial de los mercados agrícolas y continuaron con sus prácticas proteccionistas, lo que motivó a lo largo de los años y hasta la actualidad reclamos de otros Miembros de esta Organización.

La Organización Mundial del Comercio

La OMC es un organismo internacional de naturaleza intergubernamental conformado por 164 países Miembros que dan cuenta del 98% del comercio mundial. Sus funciones no se agotan en la administración de los acuerdos comerciales suscriptos en su seno; la Organización también constituye un foro de negociación, ofrece asistencia técnica a los países en desarrollo y a los países menos adelantados (PMA),[50] supervisa las políticas

---

[49] En esta última ronda la aprobación de la "Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo" (conocida como la Cláusula de Habilitación) revistió una importancia central. La decisión posibilitó que las Partes Contratantes puedan ofrecer un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo sin extender dicho trato a las otras Partes.

[50] Las Naciones Unidas definen como "menos adelantados" a 46 países, 35 de los cuales son Miembros de la OMC.

comerciales nacionales de sus integrantes y coopera con otros organismos, como el FMI y la Organización Mundial de Aduanas. Adicionalmente, cuenta con un sistema de solución de diferencias que busca resolver disputas comerciales.

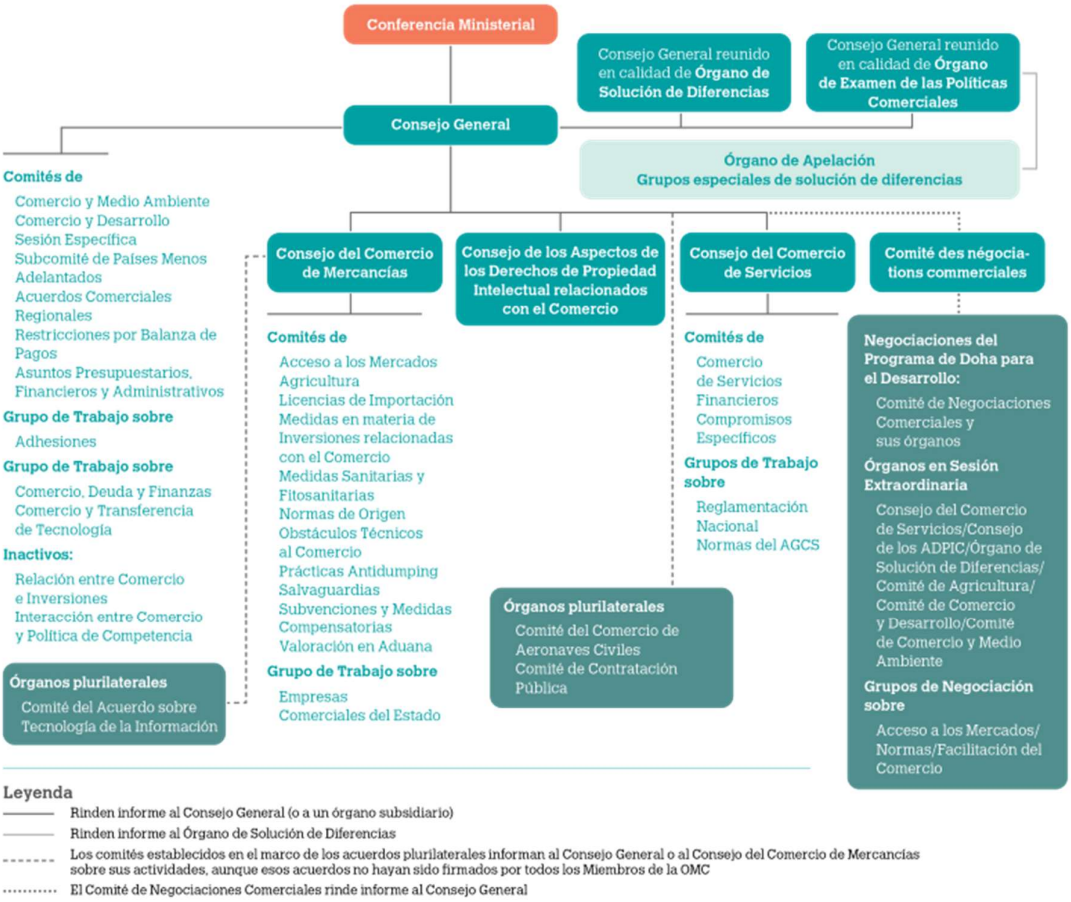
Las decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en los acuerdos se definen en el órgano máximo de decisión, la Conferencia Ministerial, que se reúne cada dos años y cuenta con la participación de todos los Miembros. En los períodos que transcurren entre las sesiones de la Conferencia, la principal autoridad en representación de ésta es el Consejo General, conformado por representantes de todos los Miembros.

Como se desprende del Gráfico N° 3.1, este Consejo General también se reúne en su carácter de Órgano de Solución de Diferencias y de Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Además, dependen del Consejo diversos Comités y Grupos de Trabajo, al igual que el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio.

Los integrantes de la OMC son mayormente países en desarrollo. La Organización no cuenta con una definición precisa respecto a lo que significa ser un "país en desarrollo" o un "país desarrollado". Son los propios Miembros los que se definen a sí mismos. Esta cuestión no está exenta de conflictos. De ella depende la posibilidad de acogerse a las disposiciones de trato especial y diferenciado previstas (para los PED y PMA), aunque en términos prácticos su valor es reducido: contar con asistencia técnica o períodos de transición al final de los cuales estos países terminan asumiendo el mismo tipo de compromisos que los países desarrollados.

Por otra parte, siguiendo a Makuc (1997, pág.59), es preciso advertir que en la OMC el universo de los PED "…siempre constituyó un grupo heterogéneo y difícil de unificar como una categoría de análisis. En efecto, salvo para determinadas posiciones políticas, desde la aparición del llamado ´Tercer Mundo´ en los años ´60 por aplicación o consecuencia de la oposición este-oeste definida por la ´Guerra Fría´, el Grupo de PED nunca pudo constituirse ni objetivamente ni por decisión política en una unidad de acción".

Gráfico N° 3.1. Estructura organizativa de la OMC



Fuente: Organización Mundial del Comercio.

A diferencia de otros organismos internacionales como el FMI en donde existe un sistema de cuotas que determina el número de votos que le corresponde a cada país, en la OMC cada Miembro tiene un voto. Por esa razón, suele celebrarse su "funcionamiento democrático". Pese a ello, la definición sobrevalora aspectos procedimentales por sobre otras cuestiones sustantivas, como las diferencias de poder, influencia y recursos entre los Miembros. Sobre el particular, Evans (2003) señala que más allá de cómo debiera funcionar teóricamente la OMC, prevalece un funcionamiento de tipo oligárquico sobre la lógica democrática en el proceso decisorio. Otros autores más radicales, como Kwa

(2002), consideran que prima un proceso anti-democrático, mediante el cual se imponen decisiones a partir del lobby de los países más poderosos.[51]

Las determinaciones de mayor relevancia institucional se adoptan habitualmente recurriendo a un mecanismo de consenso.[52] En caso de no alcanzarse un acuerdo común, se prevé que las decisiones de la Conferencia Ministerial o del Consejo General se tomen por mayoría simple de los votos. En determinadas situaciones se precisan mayorías calificadas como, por ejemplo, el ingreso de nuevos Miembros, las exenciones de compromisos,[53] la interpretación de los acuerdos, las enmiendas o las adhesiones. Asimismo, en caso de efectuarse una enmienda respecto al sistema de adopción de decisiones —art. IX del Acuerdo sobre la OMC— o modificaciones sobre las cláusulas de Trato General de la Nación Más Favorecida o acerca de las Listas de concesiones, éstas surtirán efecto únicamente tras la aceptación por parte de todos los Miembros de la Organización.

Desde el plano jurídico, bajo el paraguas del Acuerdo General sobre la OMC se cobijan tres Acuerdos (relativos a Bienes, Servicios y Propiedad Intelectual) y dos Mecanismos

---

[51] La cuestión de la gobernanza en la OMC y la necesidad de mayor transparencia motivaron varias propuestas en cuyo origen se reconocen fuertes críticas sobre la modalidad de adopción de decisiones y construcción del afamado "consenso". Por un lado, se destacan ciertas iniciativas dirigidas a alejarse de esta práctica y crear un Comité Ejecutivo; por el otro, se encuentran proyectos de reforma que tenían por objeto ampliar el rol de la sociedad civil o contar con un brazo no ejecutivo en la Organización. En el primer caso, se propuso la creación de un Comité o Consejo cuya representación se conformase en función de la participación relativa de los Miembros en el comercio mundial. También se planteó la posibilidad de crear un Grupo Consultivo de Expertos que relevase áreas de "potencial consenso". Respecto a la segunda alternativa, se evaluó la posibilidad de permitir la participación de organizaciones no gubernamentales y de crear cuerpos no ejecutivos –"Parlamento OMC"– (Hoekman y Kosteki, 2013). Ninguna de estas alternativas prosperó. Vale aclarar, de todos modos, que la necesidad de reformar la OMC no llegó a constituirse en un punto saliente de la agenda internacional hasta que se modificó la propia dinámica de la globalización, tal como lo evidenciaron el proceso del BREXIT y la asunción de Donald Trump en Estados Unidos (Zelicovich, 2019).

[52] La nota 1 del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC establece que: "Se considerará que el órgano de que se trate ha adoptado una decisión por consenso sobre un asunto sometido a su consideración si ningún Miembro presente en la reunión en que se adopte la decisión se opone formalmente a ella".

[53] Estas eventualidades están contempladas en el "Procedimiento de adopción de decisiones de conformidad con los artículos IX y XII del Acuerdo sobre la OMC" (WT/L/93) por el cual se estableció que en estos casos se adopten decisiones por consenso y solo cuando esto no sea posible (o bajo ciertas excepciones) se recurra a votación.

(Solución de Diferencias y Examen de las Políticas Comerciales), tal como se detalla en el Cuadro N° 3.1.

Cuadro N° 3.1. Estructura de los Acuerdos OMC

Acuerdo General	Acuerdo por el que se establece la OMC		
	Bienes (Anexo 1A)	Servicios (Anexo 1B)	Propiedad intelectual (Anexo 1C)
Principios básicos	GATT	AGCS	ADPIC
Elementos adicionales	Otros acuerdos sobre bienes y sus anexos	Anexos sobre servicios	
Compromisos de acceso a los mercados	Listas de compromisos de los países	Listas de compromisos de los países (y exenciones del trato NMF)	
Solución de diferencias	SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS (Anexo 2)		
Transparencia	EXÁMENES DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES (Anexo 3)		
ACUERDOS COMERCIALES PLURILATERALES (Anexo 4)			

Fuente: Organización Mundial del Comercio.

En particular, el Anexo 1A (Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías), está compuesto por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994),[54] por acuerdos comerciales específicos y por los compromisos de acceso a mercado de los Miembros ("Listas de concesiones"). El Anexo 1B contiene el "Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios" (AGCS), las "Listas de concesiones" de los Miembros relativas a servicios y las exenciones al Trato Nación Más Favorecida (NMF); y el Anexo 1C está constituido por el "Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio" (ADPIC).

En el Anexo 2 se fijan las reglas y procedimientos para el sistema de solución de diferencias, detalladas en el "Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias"; el Anexo 3 provee un "Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales", cuya finalidad es lograr una mayor transparencia y

[54] Incluye, asimismo, al GATT de 1947 y a un conjunto de decisiones y exenciones dispuestas en su período de vigencia. Este Anexo también cuenta con varios "Entendimientos" específicos, que son aclaraciones respecto a las disposiciones del GATT.

comprensión de las políticas que aplican los Miembros; y finalmente, el Anexo 4 abarca a los "Acuerdos Comerciales Plurilaterales" (Aeronaves Civiles y Contratación Pública) de carácter vinculante únicamente para aquellos Miembros que decidieron asumir esos compromisos.

Los países Miembros de la OMC no tienen la opción de hacer una reserva en sus compromisos; antes bien, deben aplicar el conjunto de acuerdos[55] e instrumentos jurídicos multilaterales.[56] En igual sentido, está previsto que cuando se lleve a cabo una enmienda que por su naturaleza pueda alterar los derechos y obligaciones de los Miembros establecidos en los Acuerdos Comerciales Multilaterales de los Anexos 1A y 1C o en las Partes I, II y III del AGCS y de los correspondientes Anexos,[57] la Conferencia Ministerial puede decidir, por mayoría de tres cuartos, el retiro o permanencia de un Miembro.

Por último, los asuntos administrativos de la Organización se encuentran a cargo de una Secretaría encabezada por un/a Director/a General que ofrece apoyo técnico a los distintos Consejos y Comités, presta asistencia técnica a los PED, vigila y analiza la evolución del comercio mundial, facilita información al público y a los medios de comunicación y organiza las Conferencias Ministeriales.[58]

3.2 Instrumentos de política y límites bajo la égida de la OMC

La idea de "mercados abiertos" tomó forma en una pluralidad de restricciones y/o prohibiciones que, acompañadas por el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y cumplimiento, redujeron el espacio para la política de los Miembros de la OMC. Así, determinadas intervenciones estatales de índole desarrollista comenzaron a ser

---

[55] El párrafo 4 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC (Disposiciones Varias) prevé que "Cada Miembro se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que le impongan los Acuerdos anexos."

[56] Se hace referencia a protocolos, certificaciones relativas a concesiones arancelarias, decisiones sobre exenciones, protocolos de adhesión, etcétera.

[57] Existen previsiones cuando no se alteran derechos y obligaciones de los Miembros. A su vez, hay tratos específicos para ciertas cuestiones atinentes al Acuerdo sobre los ADPIC, y determinados artículos. Al respecto, ver artículo IX del Acuerdo sobre la OMC; artículos I y II del GATT de 1994; artículo II, párrafo 1 del AGCS; y artículo 4 del Acuerdo sobre los ADPIC.

[58] Su propósito se especifica en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/secre_s/intro_s.htm

prontamente desterradas.[59] Por ejemplo, la utilización arbitraria de aranceles aduaneros con fines proteccionistas; el acceso administrado a las divisas que permitan cancelar las operaciones de comercio exterior; el uso de licencias no automáticas a fines de restringir el ingreso de bienes; la política de "comprar a quien nos compra"; las prescripciones de contenido local; las subvenciones atadas a los resultados de exportación; o la utilización de las Aduanas como barrera de protección.

Muchas de estas prácticas eran parte constitutiva del herramental que supieron utilizar tanto los países desarrollados como algunos países de industrialización reciente para "subir la escalera del desarrollo", buscando resguardar los entramados productivos nacionales de la competencia extranjera (Amsdem, 2000; Chang, 2002; Wade, 2003). Por ello, es posible aseverar que el fortalecimiento del sistema multilateral se erigió, entonces, en un elemento decisivo al reconfigurar el accionar estatal y contemplar para ese fin, ante eventuales "arrebatos proteccionistas", una extensa trama de compromisos.

Para mensurar las implicancias de este fenómeno, especialmente en el caso de países no desarrollados, resulta central conocer tanto el funcionamiento del SMC como el margen de acción efectivo que suponen las principales regulaciones. Esta información nos permite advertir los dilemas a los que se expone un Miembro si busca alcanzar ciertos objetivos de política haciendo caso omiso de este entramado jurídico-institucional. Con ese objetivo, a continuación, se presenta un breve resumen de los compromisos OMC que condicionan la utilización de diversos instrumentos de política comercial relativos a las mercancías,[60] haciendo adicionalmente menciones específicas acerca del caso argentino.

Para una mayor claridad expositiva se sintetizan los condicionantes en 6 sub-conjuntos temáticos:

i) el principio de no discriminación;

---

[59] El GATT de 1947 ya condenaba muchas de estas prácticas, pero la vigilancia y cumplimiento de los compromisos asumidos por las Partes Contratantes tenían mayor laxitud.

[60] El comercio de bienes, a pesar del crecimiento notable de los servicios, aún sigue dominando el intercambio internacional. En 2019, totalizó U$S 19.051 billones, mientras el comercio de servicios alcanzó los U$S 5.898 billones (OMC, 2020). Es por tal razón que el análisis propuesto se concentra en el universo de mercancías que, por otra parte, ha sido por largos años el principal objeto de regulación en lo que respecta al comercio internacional.

ii) los aranceles aduaneros;

iii) las restricciones cuantitativas;

iv) los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías;

v) el mecanismo de solución de diferencias; y

vi) las excepciones (y sus límites).

i) El principio de no discriminación

El principio de no discriminación es un pilar central del SMC,[61] integrado por dos elementos nodales.[62] En primer término, se encuentra la cláusula Nación Más Favorecida (NMF), considerada la norma medular del GATT. Esta cláusula prescribe que las mejores condiciones (arancelarias y no arancelarias) concedidas a cualquier parte contratante han de concederse automática e incondicionalmente a todas las demás. O sea, si se otorga una ventaja especial a algún país, la misma debe hacerse extensiva —inmediata e incondicionalmente— a todas las partes,[63] a fines de impedir que un país instituya

[61] El sistema multilateral de comercio también descansa en otros tres principios: a) la transparencia; b) la rendición de cuentas; y c) la flexibilidad (Hoekman y Kostecki, 2013, pág. 40). El primer principio se transluce en numerosos mecanismos incorporados a lo largo del Acuerdo sobre la OMC mediante los cuales se requiere a los Miembros que publiquen sus normativas comerciales, respondan requerimientos de información y notifiquen toda alteración en su política comercial. El segundo principio supone que, ante la eventualidad de que un Miembro considere que las medidas de otro Miembro conllevan la anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de los acuerdos, pueda reclamar la puesta en conformidad con las obligaciones y/o invocar el mecanismo de solución de diferencias. El tercer principio, finalmente, hace referencia a la posibilidad que tienen los gobiernos de reimponer restricciones comerciales bajo circunstancias especiales y cumpliendo con los extremos previstos en la normativa.

[62] La presentación del principio incluye tanto la cláusula "Nación Más Favorecida" como el "Trato Nacional". Pero esto se realiza solo a efectos de simplificar la exposición. Es importante tener en cuenta que no se trata, en modo alguno, de elementos de un mismo carácter. Tal como sostiene Bertoni (2018, pág. 98): "Considerar a ambas obligaciones como un principio de igual nivel es incorrecto, puesto que el trato nacional es sólo un requisito adicional para que no pueda ser vulnerada la consolidación arancelaria, al igual que lo es el Acuerdo de Valoración o las Reglas de Origen."

[63] La principal disposición que aborda el trato NMF para las mercancías se incluye en el primer párrafo del artículo I (Trato general de la nación más favorecida) del GATT de 1994.

prácticas discriminatorias entre productos similares originarios de otros países Miembros.[64]

En segundo término, se destaca el Trato Nacional,[65] que tiene por objeto evitar la discriminación entre productos nacionales y extranjeros al interior del mercado de cada país Miembro. Además, busca inhibir la utilización de medidas proteccionistas, mantener la igualdad de las condiciones de competencia y proteger las consolidaciones arancelarias.[66]

En síntesis, el principio referido resguarda a los Miembros de afrontar un trato discriminatorio.[67] Como contracara, la utilización de medidas que otorguen un trato diferencial a los bienes según su origen o discriminen entre productos nacionales y extranjeros no constituye una opción a la cual puede recurrir un país a efectos de preservar sus sectores productivos. O, más precisamente, no lo es sin correr el riesgo de enfrentar un revés en un litigio por hacer caso omiso a los compromisos asumidos. Si bien existen excepciones en determinadas situaciones que repasaremos más adelante, tal como se

---

[64] Como se indica en Santarcángelo y Padín (2017, pág. 22): "Hay dos aspectos importantes que diferencian las disposiciones NMF del GATT de aquellas que figuraban en tratados bilaterales. En primer orden, la inclusión del trato NMF en el GATT tiene un alcance multilateral y no bilateral. Mientras anteriormente se producían negociaciones entre dos países y se establecía el trato NMF como reaseguro ante eventuales compromisos futuros que asumiesen éstos con terceras partes, a partir del GATT las Partes Contratantes obtenían automáticamente los beneficios del trato NMF del resto de las Partes Contratantes, sin mediar negociaciones entre cada uno de los miembros. Lo negociado en el GATT se hacía extensivo a todas las Partes (se "multilateralizaba") mediante el trato NMF. En segundo orden, este trato era "concedido inmediata e incondicionalmente", lo cual suponía un quiebre respecto a la concesión condicional que supo ser la regla años atrás".

[65] Para evaluar la incompatibilidad de una medida interna con este principio, se toma como referencia el artículo III del GATT de 1994 ("Trato Nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores").

[66] En ambos casos existen excepciones. En el caso de la cláusula NMF, se destaca la integración regional (se permite el descenso de aranceles ante el establecimiento de zonas de libre comercio y de uniones aduaneras sin que los miembros integrantes de éstas se vean obligados a extender dicho trato al resto de los países de la OMC) y la "Cláusula de Habilitación". En el caso del Trato nacional, las excepciones han perdido relevancia en el tiempo. Se incluían, por ejemplo, excepciones: i) a efectos de otorgar ventajas a los productos de origen nacional respecto a los extranjeros si los organismos gubernamentales adquirientes lo destinan a cubrir las necesidades de los poderes públicos; ii) a las subvenciones; iii) al control de precios interiores para la fijación de precios máximos; y iv) a las películas cinematográficas.

[67] El principio, además, reconoce en su origen un valor que excedía lo comercial: la necesidad de evitar la constitución de bloques económicos cerrados o áreas de influencia, fuente usual de conflagraciones entre potencias.

desprende del propio término, aplican a casos particulares que escapan del principio general.

ii) Los aranceles aduaneros[68]

Históricamente, los aranceles aduaneros tuvieron además de una finalidad fiscal,[69] un papel de primer orden como herramienta de protección, siendo la principal restricción en frontera. Estos roles se fueron diluyendo a medida que las negociaciones comerciales tuvieron como resultado un fuerte descenso de los aranceles. No resultó casual que los países focalizaran su atención en este asunto. La modificación de las alícuotas en función de los países de origen de las mercancías constituyó una práctica común hasta la posguerra y es por ello que durante las negociaciones del GATT de 1947 los países acordaron niveles arancelarios y decidieron "consolidarlos".

La consolidación arancelaria[70] hace referencia al compromiso jurídico de no modificar los aranceles por encima de un valor determinado (arancel consolidado), lo cual, más allá de otorgar previsibilidad a los operadores comerciales al limitar el margen de arbitrariedad estatal a la hora de fijar las alícuotas, también dejaba un resquicio de flexibilidad al permitir la aplicación de aranceles por debajo del derecho consolidado (lo que, técnicamente, se conoce como "tipo aplicado").[71]

---

[68] Los conceptos desarrollados en este apartado han sido publicados en Padín (2019b).

[69] Los derechos de importación, por ejemplo, representaban en 1965 el 7% de la recaudación en los países que eran miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esa participación descendió fuertemente en la década del ochenta y durante los años noventa, dando cuenta en 2018 del 0,4% de los ingresos en promedio. En Argentina, su papel es más relevante, y adquiere otra dimensión cuando se adiciona lo recaudado por derechos de exportación. Al respecto, ver capítulos IV y V.

[70] Este mecanismo tenía entre sus fines uno fundamental desde el punto de vista político: evitar las guerras comerciales al calor de la utilización de políticas proteccionistas. Instituir a los aranceles como la única forma de protección aceptada y fijar límites estrictos en su uso debía, en la visión de los negociadores, allanar el camino hacia una relación comercial más estable entre los principales actores del sistema.

[71] El margen entre el derecho consolidado y el aplicado se denomina, en la jerga OMC, "excedente de consolidación" o "agua". Como afirma Bosch (2009, pág. 127), "Mantener ´agua´ entre los aranceles aplicados y consolidados es importante para que un país pueda, ante la aparición de iniciativas productivas que busquen descubrir nuevas ventajas comparativas, aumentar temporalmente los aranceles para dar tiempo a que la nueva actividad alcance el grado de competitividad necesario para competir internacionalmente."

Las negociaciones del GATT, esencialmente, consagraron a los derechos aduaneros como el único instrumento admitido para regular el comercio internacional. De ahí que, junto a la consolidación arancelaria, se alcanzó el compromiso de no utilizar restricciones directas a la importación de naturaleza económica.[72] La razón era evidente: si no se inhibía expresamente la posibilidad de determinar qué cantidad de productos podrían ingresar al territorio de cada Miembro negociar aranceles "máximos" perdía todo sentido.

Los efectos de las sucesivas rondas de negociaciones comerciales que se llevaron a cabo desde la creación del GATT de 1947 sobre aranceles quedaron reflejados en las "Listas de concesiones" nacionales, que son parte integrante del GATT de 1994. Estas Listas detallan las concesiones "arancelarias y no arancelarias" otorgadas por cada uno de los Miembros en régimen Nación Más Favorecida; los compromisos en materia de ayuda interna; y las subvenciones a la exportación para los productos agrícolas.

Un ejemplo es útil para aclarar la importancia de este asunto. La Lista de concesiones denominada "Lista LXIV" incluye los compromisos asumidos por la República Argentina al ingresar a la OMC. El país consolidó la totalidad de las posiciones del arancel aduanero de importación a una tasa uniforme del 35% ad valorem,[73] con contadas excepciones. Accesoriamente, consolidó "otros derechos y cargas" en un 3%.

Dados los compromisos asumidos por el país y su comercio en 2019, podemos concluir que el promedio simple de los aranceles consolidados se ubicó en 31,8%, mientras el arancel NMF promedio aplicado fue del 13,5%. Por otra parte, los aranceles mayores a 15% representaron el 97,8% de las posiciones consolidadas, pero únicamente el 35,3% de los aranceles NMF aplicados. Los productos agrícolas, por su parte, muestran un arancel promedio ponderado de 10,3% y los productos no agrícolas un arancel del 14%, tomando como referencia en este caso el año 2018 (Cuadro 3.2).

---

[72] Existen otro tipo de restricciones, de naturaleza no económica, vinculadas con la protección de la salud pública, la seguridad o la preservación del medio ambiente.

[73] El arancel ad valorem es un porcentaje fijo del valor en aduana de un bien. Otros países utilizan aranceles específicos (se recauda por unidad física de producto) o mixtos (ad valorem y específico). En el caso argentino, la consolidación arancelaria en ese nivel fue un resultado tanto de demandas externas como también del interés del gobierno argentino por poner un techo a una eventual reversión de las políticas de apertura (Bouzas y Gosis, 2014, pág. 69).

Cuadro N° 3.2. Aranceles consolidados y aplicados por Argentina, 2019 (en %).

Promedio Simple		Aranceles > 15%		Promedio Ponderado (2018)	
Consolidado	NMF Aplicado	Consolidado	NMF Aplicado	Agrícolas	No Agrícolas
31,8%	13,5%	97,8%	35,3%	10,3%	14,0%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OMC

De los datos citados se desprende que la Argentina cuenta con un "excedente de consolidación" trascendente. Pero esto no implica la inexistencia de reservas para su utilización, ya que la potestad de fijar libremente el tratamiento arancelario se encuentra substancialmente limitada dada la pertenencia del país al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El bloque regional determina el tratamiento arancelario que se le dispensa a las mercaderías originarias de países "extra-zona" y aplica a tal efecto el arancel externo común (AEC). Aunque existen excepciones a esta política,[74] éstas representan un universo menor sobre el total de posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur.[75]

El caso argentino no es particularmente representativo respecto a la cuestión arancelaria. Al analizar los compromisos asumidos por los primeros veinte exportadores a nivel mundial (Cuadro 3.3), que explican en conjunto casi el 70% de las exportaciones totales, es posible advertir tres fenómenos: a) no existe una diferencia sustancial entre el arancel

[74] Nos referimos, por ejemplo, a la Lista Nacional de Excepciones al Arancel Externo Común de hasta cien (100) códigos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M.), o a la autorización por parte del MERCOSUR para que sus Miembros mantengan regímenes nacionales para la importación de bienes de capital y de bienes de informática y telecomunicaciones, fijando derechos de importación extra-zona diferenciales.

[75] El arancel NMF se dispensa en aquellos casos en los que no existe un acuerdo comercial que fije un tratamiento preferencial. A ese respecto, se debe recordar que en el comercio intra-Mercosur los productos del bloque, con escasas excepciones, no afrontan aranceles de importación. Asimismo, determinados bienes de otros países también cuentan con un trato preferencial. Como país miembro del Mercosur, Argentina tiene acuerdos con Egipto, India, Israel y la Unión Aduanera de África Austral (SACU); y, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con otros países de la región, incluyendo en el caso de los Acuerdos de Complementación Económica (ACEs) no solo a los socios del Mercosur sino también a Chile, México, Bolivia, Ecuador, Cuba y Colombia. Por otra parte, debemos recordar que la firma de acuerdos comerciales regionales que van más allá de los compromisos asumidos en la OMC son moneda corriente a nivel global. En enero de 2021, 335 Acuerdos Comerciales Regionales se encontraban en vigor. Consecuentemente, parte sustancial de los productos intercambiados a nivel global ingresan a otras jurisdicciones aduaneras invocando aranceles preferenciales.

consolidado y aplicado en la mayoría de los países, con la excepción de México e India; b) el arancel NMF aplicado es bajo en las principales potencias comerciales (en promedio, 5,9%); y c) un porcentaje elevado de los Miembros cuenta con aranceles máximos muy altos para proteger "sectores sensibles",[76] con la excepción de Hong Kong.

Cuadro N° 3.3. Compromisos arancelarios de los principales Miembros de la OMC en términos de participación en el comercio mundial, 2019.

Ranking Exportador	Miembro	Part. % en las exportaciones mundiales	Aranceles Consolidados (en %)*	Promedio Simple		Arancel Máximo**	
				Consolidado	NMF Aplicado	Consolidado	NMF Aplicado
1	China	13,2	100	10	7,6	65	65
2	Estados Unidos de América	8,7	100	3,4	3,3	350	350
3	Alemania	7,9	100	5,1	5,1	405	261
4	Países Bajos	3,8	100	5,1	5,1	405	261
5	Japón	3,7	99,7	4,7	4,3	716	716
6	Francia	3,0	100	5,1	5,1	405	261
7	República de Corea	2,9	94,9	16,5	13,6	887	887
8	Hong Kong, China	2,8	49,6	0	0	0	0
9	Italia	2,8	100	5,1	5,1	405	261
10	Reino Unido	2,5	100	5,1	5,1	405	261
11	México	2,4	100	36,2	7,1	254	75
12	Canadá	2,4	99,7	6,4	3,9	540	511
13	Bélgica	2,4	100	5,1	5,1	405	261
14	Federación de Rusia	2,2	100	7,6	6,7	128	115
15	Singapur	2,1	72	9,5	0	> 1000	96
17	Taipei Chino	1,8	100	6,9	6,6	> 1000	> 1000
18	India	1,7	74,3	50,8	17,6	300	150
19	Suiza	1,7	99,7	8,0	6,0	> 1000	> 1000
20	Emiratos Árabes Unidos	1,5	100	14,6	4,8	200	200

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la OMC (2020) y de Perfiles arancelarios (cuadros recapitulativos) de la OMC.

Año del arancel aplicado: 2019

Los países de la UE tienen una lista común, por ese motivo sus datos se repiten.

* Da cuenta del universo de lineas arancelarias comprometidas.

** Expresa el arancel más elevado que determinado Miembro consolidó, y cuál es el arancel aplicado en tal caso.

Volviendo a la cuestión jurídica sobre este asunto, debemos recordar que con vistas a hacer efectivo el cumplimiento de los compromisos se determinó en el artículo II del GATT [Listas de concesiones] que las Partes Contratantes debían conceder al comercio de los demás Miembros un trato no menos favorable que el previsto en sus Listas y que los productos no estarían sujetos a derechos de aduana que excedan los niveles allí consignados.

[76] Se trata de pocas posiciones arancelarias pero que revisten una importancia central en tanto les permiten defender productos específicos (como el arroz en Japón, o la manteca, el queso fresco o el aceite de oliva en la Unión Europea), mediante la utilización de crestas arancelarias, entendidas como derechos aduaneros a la importación superiores al 15%.

A los fines de resguardar el valor de las concesiones negociadas, asimismo, se incluyeron disposiciones que, por ejemplo, regulan la aplicación de derechos y cargas,[77] prohíben modificar los métodos de determinación del valor imponible, contienen previsiones para evitar que una reclasificación arancelaria impacte sobre otro Miembro y describen qué pautas seguir para efectuar conversiones de divisas.

El principio de consolidación arancelaria, de todas formas, no es absoluto. Es posible retirar o modificar concesiones arancelarias y/o dictar medidas de excepción que justifiquen un incremento temporal de los derechos aduaneros consolidados. Estas medidas se pueden adoptar, verbigracia, con el objeto de establecer derechos antidumping o compensatorios aplicados de conformidad con lo previsto en el artículo VI [Derechos antidumping y derechos compensatorios], o con la intención de hacer frente a variadas contingencias (problemas de abastecimiento, balanza de pagos, anulación o menoscabo de derechos ante el incumplimiento de las obligaciones por parte de otro Miembro).[78]

A su vez, existen varias disposiciones que permiten modificar o retirar concesiones arancelarias y otras concesiones incluidas en las Listas. La principal disposición es el artículo XXVIII del GATT de 1994 que habilita a un miembro a entablar negociaciones con otro/s Miembro/s a fin de modificar o retirar concesiones en forma permanente, siguiendo determinadas normas y requerimientos; entre ellas, la compensación.[79] De todos modos, estas negociaciones, además de consumir un tiempo considerable y ser secretas, en el sentido de que solo participan las partes directamente involucradas, también están signadas por las asimetrías existentes entre los Miembros (Padín, 2019c).

---

[77] No pueden exceder el nivel consolidado de la Lista de concesiones. Aquí se destacan los recargos a la importación, los depósitos de garantías sobre la importación y las tasas estadísticas.

[78] Sobre el particular, ver artículos XI, XII, XIX, XX, XXI, XXIII, XXIV.6, XXV y XVIII del GATT.

[79] Otras disposiciones también son pertinentes. El párrafo 6 del artículo XXIV del GATT de 1994 hace referencia a la renegociación de concesiones arancelarias en el contexto del establecimiento de una unión aduanera. El párrafo 7 del artículo XVIII abarca la renegociación de concesiones de parte de los PED "con el fin de favorecer la creación de una determinada rama de producción". El artículo XXVII permite la suspensión o retiro de una concesión producto de una ronda de negociación si el Gobierno que la negoció dejó de ser Miembro de la OMC o si no llegó a serlo. También es posible suspender una concesión solicitando un waiver al amparo del párrafo 3 del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC.

A modo de conclusión, bajo la normativa multilateral y en función de los compromisos asumidos por cada Miembro, la suba de aranceles encuentra claros límites. Su modificación, si bien es posible, dista de ser sencilla. Por consiguiente, a menos que medien cambios profundos en el sistema, no es posible utilizar los aranceles como medida de protección horizontal, aunque sí lo es, eventualmente, a fin de brindar algún tipo de protección a sectores específicos. Esta limitación también tiene su contracara. Para el sector privado, o al menos para aquellas firmas que no afrontan graves apremios ante escenarios de competencia en un marco de apertura comercial, los compromisos arancelarios precitados tienen un valor vital, puesto que garantizan que los productos que importen y/o exporten recibirán el tratamiento contemplado en las correspondientes listas (o aquel previsto en acuerdos regionales o bilaterales, si es mejor).

iii) Las restricciones cuantitativas

En el marco del SMC no es posible fijar límites al volumen o valor de las mercaderías ya que los Miembros únicamente pueden recurrir a los "derechos de aduana, impuestos u otras cargas" compatibles con las normas del GATT con miras a incidir en el intercambio. Por ello, en distintas rondas de negociaciones comerciales las Partes Contratantes intentaron abordar este tipo de medidas para evitar prácticas proteccionistas y reducir sus efectos distorsivos sobre el comercio, focalizándose en aquellos casos donde su utilización se vincula con un objetivo legítimo de política (como la protección de la salud animal y/o vegetal o el medio ambiente, entre otras cuestiones).

En el GATT de 1994, de todos modos, no se incluye una enunciación específica respecto al significado de “restricción cuantitativa”, aunque sí es posible llegar a una definición implícita a partir del párrafo 1 del artículo XI (Eliminación general de las restricciones cuantitativas), que establece lo siguiente:

> *“Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas”*

Aunque los contingentes están prohibidos no lo están los "contingentes arancelarios", que permiten la importación de cierta cantidad de bienes a un arancel determinado, luego de lo cual es posible seguir importando estos bienes a un arancel más elevado.[80] La prohibición de contingentes también tiene excepciones, aunque limitadas.[81] Pese a ello, tanto las restricciones cuantitativas (que sí están contempladas normativamente) como los contingentes arancelarios deben aplicarse sobre una base no discriminatoria, de acuerdo a lo previsto en el artículo XIII del GATT [Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas].

En concreto, un país solo puede recurrir a los contingentes en los extremos previstos normativamente. Pero no puede hacer uso de ellos a los fines de limitar el volumen o valor de las mercaderías comerciadas sin violar los compromisos asumidos y exponerse, en consecuencia, a resultados adversos en caso de que otro Miembro decida recurrir al mecanismo de solución de diferencias de la OMC.

iv) Los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías

El Acuerdo General por el que se establece la OMC contempla en su Anexo 1.A a los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías, que regulan diversas disciplinas. Entre ellas, las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, los procedimientos de las licencias de importación, las subvenciones y medidas compensatorias, las salvaguardias, las medidas antidumping, los procedimientos relativos a las medidas sanitarias y fitosanitarias, los obstáculos técnicos al comercio, la facilitación

---

[80] Argentina no aplica contingentes arancelarios a las importaciones NMF, pero sí cuenta con contingentes arancelarios preferenciales en algunos acuerdos comerciales como el Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica MERCOSUR-Comunidad Andina (ACE 59), el Acuerdo MERCOSUR-Colombia (ACE 72), el Acuerdo MERCOSUR-Perú, o el Acuerdo MERCOSUR-Cuba. Al respecto, ver OMC (2021, pág. 74).

[81] A saber: i) prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora; ii) prohibiciones o restricciones a la importación o exportación necesarias para la aplicación de normas o reglamentaciones sobre la clasificación, el control de la calidad o la comercialización de productos destinados al comercio internacional; iii) restricciones a la importación de cualquier producto agrícola o pesquero, cualquiera que sea la forma bajo la cual se importe éste, cuando sean necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales que tengan por efecto restringir la producción nacional de ciertos productos o eliminar un sobrante temporal de ciertos productos nacionales. Luego, Acuerdo sobre la OMC mediante, la excepción expiró con la puesta en vigencia del Acuerdo sobre la Agricultura, que sustituyó el párrafo por el artículo 4, disponiendo la arancelización de contingentes.

del comercio o la determinación del valor en aduana. También se incluye, por cierto, el Acuerdo sobre la Agricultura.[82]

Como se especifica en el Cuadro 3.4, los Acuerdos prohíben a los Miembros, a modo de ejemplo, prescribir la compra o utilización de productos de origen nacional o la exigencia de equilibrio comercial a las firmas (Acuerdo sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio); otorgar una subvención específica si la misma está atada a los resultados de exportación o al contenido nacional de un producto (Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias); fijar con cierto grado de detalle las pautas y límites que se deben contemplar en la utilización de medidas de defensa comercial a efectos de reducir el grado de arbitrariedad y de afectación comercial (Acuerdo sobre la aplicación del artículo VI –antidumping-, y Acuerdo sobre salvaguardias); o utilizar la Aduana con fines proteccionistas (Acuerdo sobre facilitación del comercio) (Padín, 2019a).

En conclusión, en el Anexo 1.A se regulan distintas disciplinas fijando en detalle prohibiciones o restricciones de distinta naturaleza. Muchas de estas materias ya estaban contempladas en el GATT de 1947. Pero la especificidad de estos nuevos compromisos da cuenta de un avance regulatorio mayor, cuyo valor se acrecienta a partir de otro factor: el fortalecimiento del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, que reforzó el sistema vigente durante los años del GATT de 1947 con la intención de resolver aspectos críticos como su lentitud, la posibilidad de que el Miembro demandado bloquee las recomendaciones de las Partes Contratantes y la falta de ejecutividad de lo dispuesto por los grupos de trabajos o expertos que examinaban las controversias (Basaldúa, 2013). A continuación, se examinan las implicancias que tuvieron los cambios en el funcionamiento de este mecanismo.

[82] El acuerdo establece reglas generales y compromisos en tres pilares: acceso a mercados, apoyo doméstico y competencia de las exportaciones, que cubre los subsidios a la exportación y a otras medidas vinculadas a las exportaciones con efectos equivalentes.

Cuadro N° 3.4. Prohibiciones/Restricciones en los principales Acuerdos Multilaterales sobre Comercio de Mercancías.

Acuerdo	Objetivo	Principales Prohibiciones / Restricciones
Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio	Se focaliza en impedir el trato discriminatorio de productos importados en favor de productos nacionales, evitando que (ciertas) medidas vinculadas a las inversiones tengan efectos restrictivos o distorsivos en el comercio.	Incluye como medidas incompatibles con la obligación del trato nacional, por ejemplo, aquellas que sean obligatorias o exigibles en virtud de la legislación nacional o de resoluciones administrativas, o cuyo cumplimiento sea necesario para obtener una ventaja y que prescriban: la compra o utilización de productos de origen o fuente nacional (prescripciones de contenido local); o el equilibrio comercial prescribiendo que las firmas compren productos importados por el volumen o valor de productos nacionales que exportan, mediante medidas internas. También menciona como medidas inconsistentes con la obligación de eliminar las restricciones cuantitativas a aquellas medidas que prescriban: la importación de los productos utilizados por una firma en su producción local a una cantidad relacionada a la producción local que la empresa exporte, por medio de medidas en frontera; la importación de productos utilizados por una firma en su producción local limitando el acceso de la empresa a las divisas a una cantidad relacionada con las entradas de divisas atribuibles a esa empresa; o la limitación de la exportación o la venta para la exportación de productos por una empresa.

Acuerdo	Objetivo	Principales Prohibiciones / Restricciones
Subvenciones y Medidas Compensatorias	Aborda la concesión de subvenciones y la aplicación de medidas compensatorias para neutralizar el daño que pudieran ocasionar las importaciones (subvencionadas).	La subvención incluye una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un miembro que otorgue un beneficio. Para estar comprendida dentro de Acuerdo la subvención debe contemplar condiciones de especificidad (destinada a empresas o ramas en particular, o una región específica, por caso). Se contempla entre las subvenciones prohibidas a aquellas (de jure o de facto) supeditadas a los resultados de exportación o al contenido nacional; y entre las subvenciones "recurribles" a aquellas que causen daño a una rama de producción nacional, perjuicio grave o anulación o menoscabo resultante de ventajas obtenidas a partir del Acuerdo General.
Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación	Tiene por finalidad asegurar que los procedimientos aplicados para la concesión de licencias no constituyan, en sí mismos, una restricción al comercio. Además, busca transparentar y simplificar los trámites de	En el caso específico de las licencias no automáticas estipula que el trámite no tendrá en las importaciones efectos de restricción o distorsión adicionales a los resultantes del establecimiento de la restricción; los trámites deben guardar relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación estén destinados, y no entrañarán más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar la medida.

Acuerdo	Objetivo	Principales Prohibiciones / Restricciones
	licencias de importación, garantizar su aplicación neutral, y una administración justa y equitativa.	También determina que el plazo de tramitación de las solicitudes no será superior a 30 días si las solicitudes se examinan a medida que se reciben, es decir, por orden cronológico de recepción; ni será superior a 60 días si todas las solicitudes se examinan simultáneamente. Y se exige que el periodo de validez sea razonable con vistas a impedir que impacte sobre las importaciones.
Facilitación del Comercio	Busca simplificar requerimientos documentales; y modernizar y armonizar procedimientos aduaneros a efectos de agilizar el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías.	Contiene disposiciones sobre la intensificación del movimiento, levante y despacho de mercancías. Incluye medidas para garantizar la publicación y disponibilidad de información; reglas a efectos de que los operadores puedan formular observaciones sobre las propuestas de introducción o modificación de normativa; instrucciones que regulan la emisión de resoluciones anticipadas; fija la obligación de que los miembros brinden a quien sea objeto de una decisión administrativa la posibilidad de solicitar el recurso o revisión de lo actuado; y detalla medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia. También determina compromisos en materia de derechos y cargas; formalidades en relación con la exportación, importación y el tránsito (requisitos documentales, establecimiento de una ventanilla única de comercio exterior, prohibición al recurso obligatorio a despachantes de aduana, distintas facilidades

Acuerdo	Objetivo	Principales Prohibiciones / Restricciones
		para los operadores económicos autorizados, etc.); medidas para garantizar la libertad de tránsito; impulsa la cooperación aduanera; etc.
Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	Su fin es que las medidas que aplican los Miembros para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales, no constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los Miembros en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional.	Los Miembros deben asegurarse de que las medidas que apliquen estén basadas en principios científicos (y que no se mantengan sin testimonios científicos suficientes). Prescribe que las medidas deben descansar en una evaluación, adecuada a las circunstancias, de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales, siguen ciertos parámetros.
Obstáculos Técnicos al Comercio	Está diseñado para evitar que cuando un Miembro tome una medida no arancelaria para salvaguardar intereses legítimos (resguardar la salud pública, proteger el medio ambiente, preservar la salud y la vida de las personas y de los animales etc.) las exigencias que determine no constituyan restricciones encubiertas al	Se focaliza en los reglamentos técnicos, las normas, y los procedimientos de evaluación de conformidad que se aplican a los productos finales y a los procesos y métodos de producción conexos, vinculados a ciertas temáticas como la seguridad nacional, la protección al consumidor, la preservación del medio ambiente, la salud o seguridad de las personas, la vida o la salud de los animales y

Acuerdo	Objetivo	Principales Prohibiciones / Restricciones
	comercio internacional o un medio de discriminación arbitrario o injustificado.	los vegetales, etc. Fija pautas para evitar restricciones encubiertas al comercio internacional.
Aplicación del artículo VI (Antidumping)	Regula las circunstancias en las cuales un Miembro puede imponer una medida antidumping, definiendo en detalle los requisitos y procedimientos a seguir.	Establece que las medidas antidumping solo pueden utilizarse como consecuencia de una investigación realizada de conformidad con las disposiciones del Acuerdo, dando cuenta que ciertas importaciones son objeto de dumping, y que existe un daño importante a una rama de producción nacional y una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño.
Aplicación del artículo VII (Valoración en Aduana)	Establece un sistema de valoración en aduana de las mercancías centrado en el valor de transacción, buscando excluir la utilización de valores arbitrarios o ficticios, o que se utilice este mecanismo como medio para combatir prácticas de dumping.	Se determinan las distintas modalidades de valoración en aduana y el conjunto de parámetros que se deben tener en cuenta en las investigaciones, así como los pasos procedimentales para llevar adelante esta tarea.
Salvaguardias	Su objetivo es regular la adopción de medidas de salvaguardia (destinadas a proteger a una determinada rama de producción nacional de un	Se definen en detalle los procedimientos, los tiempos procedimentales, el plazo máximo de las medidas, y criterios para definir el "perjuicio grave". El acuerdo también establece que ninguna parte contratante procurará adoptar, adoptará ni

Acuerdo	Objetivo	Principales Prohibiciones / Restricciones
	aumento imprevisto de las importaciones de cualquier producto que cause, o pueda causar, un perjuicio grave).	mantendrá limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones o las importaciones.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Organización Mundial del Comercio y Basualdúa (2013).

v) El mecanismo de solución de diferencias

El sistema de solución de diferencias (SSD) de la OMC es reconocido como una pieza fundamental del sistema multilateral de comercio con el propósito de brindar seguridad y previsibilidad. Pero esta no es su única característica. Tal como remarcan varios de sus críticos, este dispositivo comprimió el "espacio para la política" de los países en desarrollo (Gallagher, 2007) mediante una dobla vía: al fortalecer la posibilidad de judicialización y reducir la flexibilidad política existente (Thomas y Trachtman, 2009) y, oficiando de catalizador del cumplimiento de las reglas y de factor disuasivo del establecimiento de nuevas medidas incompatibles con los acuerdos abarcados (Di Caprio y Gallagher, 2006).

La tarea de interpretar y hacer efectivas las reglas que cumple el SSD también tiene un valor estratégico, ya que en esa instancia se fijan los antecedentes que van dando forma a la interpretación, aplicación y percepción de la normativa comercial multilateral.[83] Además, su relevancia es todavía mayor dada la dificultad existente para efectuar modificaciones normativas (que depende de la construcción de consensos) y a raíz del lenguaje vago de las disposiciones, un sub-producto de los arduos compromisos políticos que se encuentran en su origen (Fernández Cruz, 2014).

Ahora bien, ¿cómo funciona en los hechos este mecanismo? En el SMC existen dos opciones principales cuando se trata de resolver una diferencia entre Miembros: que las partes encuentren una solución mutuamente convenida o que se recurra a la vía jurisdiccional. En este último escenario, los procesos incluyen tres etapas:

i) las consultas entre las partes;
ii) la vía jurisdiccional, con la participación de grupos especiales —encargados de examinar la diferencia a la luz de las disposiciones pertinentes y formular conclusiones que ayuden al Órgano de Solución de Diferencias a efectuar las recomendaciones correspondientes— y, eventualmente, del Órgano de Apelación; y

[83] Se debe tener en consideración que en el párrafo 2 del artículo IX del Acuerdo de la OMC se dispone que "La Conferencia Ministerial y el Consejo General tendrán la facultad exclusiva de adoptar interpretaciones del presente Acuerdo y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales". Por ello, las interpretaciones que realicen los Grupos Especiales o el Órgano de Apelación no constituyen, necesariamente, interpretaciones definitivas (Condon y otros, 2014). No obstante, es claro que tienen un peso decisivo, dado que no es una práctica recurrente ni de la Conferencia ni del Consejo abordar de forma regular esta temática.

iii) la aplicación de la resolución, que incluye la posibilidad de adoptar contramedidas si la parte que enfrenta un fallo adverso no cumple la resolución.[84]

Desde la creación de la OMC, según estadísticas del organismo, se invocó el mecanismo en casi 600 oportunidades, incluyendo aquí tanto los casos en instancia de consultas, aquellos con grupos especiales constituidos o por constituir, y los casos con informes adoptados. Entre los Miembros más activos se encuentran Estados Unidos y la Unión Europea, que dan cuenta en conjunto de más de la mitad de las diferencias, seguidos por otro conjunto de PD (Canadá, Japón, Corea y Australia). También ciertos PED como China, India, México, Brasil y Argentina tienen una participación considerable: en 1 de cada 4 disputas se encuentra presente algunos de ellos, ya sea como parte reclamante o demandada (Padín, 2019b).[85]

Otro rasgo que marca la literatura es el sesgo existente en la utilización del mecanismo. Como advierten Fossati y otros (2015), hay determinados Miembros desarrollados que presentan reclamos contra países en desarrollo en asuntos particularmente sensibles, como el contenido local, las compensaciones comerciales, las restricciones cuantitativas, los subsidios, los controles a las importaciones o los derechos de propiedad intelectual.[86] En particular, se destacan aquí aquellas políticas comerciales e industriales prohibidas y que fueron ampliamente utilizadas por ´estados desarrollistas´ (Di Caprio y Gallagher, 2006).

Naturalmente, podría argumentarse que lo que deberían hacer los Miembros no desarrollados es utilizar con mayor recurrencia el mecanismo, en carácter de demandantes. Pero existen sobrados motivos para que esta no sea la regla. Entre ellos, la falta de experiencia legal y de capacidad para operar en estos ámbitos, la limitación de

---

[84] Una descripción detallada del mecanismo de solución de diferencias, incluyendo aspectos institucionales, jurídicos y procedimentales se encuentra en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_s.htm

[85] La cantidad de casos también es un indicador de que la posibilidad de ser "castigado" no constituye una inhibición absoluta sobre la utilización de herramientas de control de las importaciones.

[86] Como señala Fattore (2012), la cuestión no se reduce simplemente al rol de los Estados. Detrás de ellos y a lo largo de este proceso, se encuentran grupos de interés que presionan a los representantes de su país ante la OMC con vistas a mantener los reclamos, esperando lograr un resultado favorable para los intereses de la industria afectada.

recursos económicos, el temor a eventuales represalias, o el tiempo que consume su utilización y las eventuales repercusiones políticas, especialmente cuando se activa el mecanismo con un socio comercial relevante (Shaffer, 2006; Tussie y Delich, 2004).

Como reflexión final, es incuestionable que la creación de la OMC modificó el equilibro pre-existente en el sistema multilateral de comercio y, en ese marco, el mecanismo de solución de diferencias actuó como un elemento nodal de la reducción del margen de acción disponible de los Miembros; al tiempo que generó un efecto disuasorio para los "espíritus rebeldes" del desarrollismo.

vi) Los límites de las excepciones

La existencia de excepciones es señalada como una muestra de la flexibilidad del sistema multilateral de comercio. Pero, lógicamente, la posibilidad de recurrir a ellas depende de la concurrencia de circunstancias específicas, que reducen las prácticas arbitrarias. Como se detalla el Cuadro N° 3.5, hay múltiples situaciones contempladas en la normativa. Por ejemplo, existen excepciones generales, relativas a la seguridad o por balanza de pagos. También es posible solicitar exenciones a los compromisos asumidos o invocar cláusulas de trato especial y diferenciado. En ningún caso se trata de vías de escape destinadas a erigir barreras comerciales. Contrariamente, es indispensable cumplir los extremos regulatorios previstos; o atenerse a las eventuales consecuencias ante reclamos de otros Miembros a través del sistema de solución de diferencias.

Por otra parte, intentar limitar las importaciones invocando una de las excepciones previstas tampoco resulta un mero trámite. Requiere, entre otras cuestiones, "…contar con un grado de organización eficiente en las instituciones gubernamentales del comercio exterior y negociaciones comerciales internacionales y, en especial, se necesita contar con funcionarios –incluyendo los del mayor nivel jerárquico– con un buen entendimiento de las normas de la OMC y con mucha experiencia práctica" (Peña, 2015, pág. 22). Este punto, que puede parecer menor en países con un grado de desarrollo medio o alto, puede constituir una enorme barrera para los países no desarrollados.

En conclusión, y en función de los seis condicionantes que hemos visto, es claro que los acuerdos de la OMC no fueron neutrales respecto al denominado "espacio para las políticas". Las disposiciones previstas para dar cierta flexibilidad a los compromisos

asumidos, a su vez, no parecen ofrecer alternativas sustanciales. Y es razonable que sea así. El sistema, en sí mismo, tiene por finalidad asegurar la preeminencia de las prácticas del libre comercio a nivel global.

Resulta todavía más evidente el hecho de que la normativa tiene implicancias distintas para cada uno de los países Miembros en función de múltiples factores, entre los cuales el grado de desarrollo es decisivo. Para examinar este punto se presenta a continuación, por un lado, el álgido debate respecto al impacto del entramado OMC sobre el "espacio para las políticas" que se dio en el seno de la Organización y entre renombrados intelectuales; y, por el otro lado, se repasan determinadas dimensiones que inciden en la mayor o menor estrechez del "policy space" según la situación particular de cada país.

Cuadro N° 3.5. Excepciones previstas en la normativa OMC

Excepción / Disposición	Descripción	Observaciones	Normativa / Acuerdo
Excepciones Generales	Otorgan el derecho a adoptar medidas a efectos de proteger la moral pública, la vida y salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales; lograr la observancia de leyes y reglamentos que no sean inconsistentes con los acuerdos OMC; proteger tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico; conservar recursos naturales agotables; etc.	Estas medidas no pueden constituir un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional.	Art. XX del GATT
Excepciones relativas a la seguridad	Garantizan el derecho de los Miembros a no suministrar información sensible a los intereses esenciales de su seguridad; a adoptar medidas a fin de proteger estos intereses; y a cumplir las obligaciones contraídas en virtud de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales.	El cumplimiento de los extremos previstos torna excepcional la utilización de esta excepción.	Art. XXI del GATT

Excepción / Disposición	Descripción	Observaciones	Normativa / Acuerdo
Excepciones por balanza de pagos	Permiten aplicar restricciones a las importaciones de mercaderías con vistas a salvaguardar la balanza de pagos.	Cuando un Miembro aplica restricciones o aumenta las existentes a efectos de salvaguardar su balanza de pagos debe notificar al Consejo General. También está en la obligación de entablar Consultas con el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos. Existen profusos procedimientos a fin de garantizar que los Miembros no se aparten del objeto que fija la normativa al implementar restricciones comerciales bajo este supuesto.	Artículos XII y XVIII: B del GATT de 1994, Declaración sobre las Medidas Comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos de 1979, y Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de Balanza de Pagos.
Exención de obligaciones	Es posible apartarse de una obligación dimanante del Acuerdo sobre la OMC solicitando un waiver. Esta exención, otorgada por la Conferencia Ministerial, es concedida en tanto sea acompañada por el voto mayoritario de tres cuartos de los Miembros. Adicionalmente, las exenciones deben cumplir los	El cumplimiento de los extremos previstos torna excepcional la utilización de esta excepción.	Artículo IX: 3 del Acuerdo de Marrakesh (por el que se estableció la OMC)

Excepción / Disposición	Descripción	Observaciones	Normativa / Acuerdo
	términos y condiciones que fije la Conferencia; tienen un carácter temporario; y si se extienden por más de un año conllevan una revisión anual a fin de determinar si siguen vigentes las circunstancias excepcionales que las justificaron.		
Trato especial y diferenciado	Existen 6 tipos de excepciones: i) Disposiciones cuya finalidad es aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo; ii) Disposiciones en virtud de las cuales los Miembros de la OMC deben salvaguardar los intereses de los PED Miembros cuando adopten medidas comerciales de protección; iii) Disposiciones que prevén flexibilidad en los compromisos y la utilización de instrumentos de política económica y comercial; iv) Disposiciones que contemplan períodos de transición más extensos para el cumplimiento de compromisos	Aunque diversas cláusulas tienen un valor relevante para los países en desarrollo o menos adelantados (como el sistema global de preferencias comerciales, por ejemplo), se trata de situaciones específicas que no cambian significativamente la situación de dichos miembros.	No hay un artículo que aborde específicamente todas las cláusulas de Trato especial y diferenciado, ya que se diseminan a lo largo de la profusa normativa OMC.

Excepción / Disposición	Descripción	Observaciones	Normativa / Acuerdo
	dimanantes de los Acuerdos, que sólo pueden ser invocadas por los PED; v) Disposiciones sobre asistencia técnica a los países en desarrollo; y vi) Disposiciones relativas a los País/es Menos Adelantado/s (PMA).		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Organización Mundial del Comercio y Basualdúa (2013).

3.3 El espacio para políticas en la OMC[87]

Las consecuencias del nuevo régimen de política que fijó la OMC y por el cual varias de las herramientas que habían utilizado antiguamente los países hoy desarrollados y otros de industrialización reciente dejaron de ser una opción desde el plano normativo (Cimoli y otros, 2008, pág. 10), fueron prontamente evidenciadas por aquellos Miembros que intentaron seguir aplicando políticas "desarrollistas";[88] como el control de importaciones, los requerimientos de contenido local o esquemas impositivos cuya finalidad subyacente era proteger la industria nacional.[89]

El estallido de sucesivas crisis financieras desde mediados de los años 1990 en distintas latitudes (Asia, Rusia, Brasil, etc.) resultó una primera señal de alarma que alteró el estado de ánimo de los países en desarrollo respecto a las "bondades" de este entramado jurídico-institucional. En 1999 se registró el primer antecedente que expuso, a las claras, la preocupación de estos países: durante el proceso preparatorio de la Conferencia Ministerial de la OMC desarrollada en la ciudad de Seattle, la delegación de Venezuela realizó un planteó que constituyó un hito en el debate sobre el "espacio para políticas".

Venezuela señaló la necesidad de darle un contenido sustantivo a la "dimensión del desarrollo", atento a que ese objetivo no era alcanzable recurriendo solamente a las políticas de liberalización, el incremento de las exportaciones, y la promoción de un contexto macroeconómico estable. En rigor, el país sudamericano bregó por un esquema que fuese más allá de la concesión de períodos de transición y la provisión de asistencia

---

[87] Este punto ha sido desarrollado en Padín (2019) como parte del marco conceptual de la Tesis de Maestría titulada "La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la reducción del espacio para la política. Argentina ante el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad"; cuyos resultados constituyeron un insumo elemental dentro del plan de trabajo de la presente tesis.

[88] En el Capítulo VI se mencionan, a modo ilustrativo, los casos que enfrentaron ante el Órgano de Solución de Diferencias algunos países de la periferia que supieron impulsar, en su momento, políticas de industrialización sustitutiva, como Brasil, México, India o China.

[89] Sheila Page (2007) problematiza esta cuestión planteando que, en primer lugar, es preciso demostrar cómo la utilización de ciertas herramientas contribuyó efectivamente al desarrollo de éstos países. En segundo lugar, la autora remarca la necesidad de evaluar si ese es el camino que deberían seguir en la actualidad los países en desarrollo dadas las condiciones económicas imperantes. Por último, sostiene que otros analistas sugieren que estas políticas: i) fueron solo una parte de las estrategias industriales, que dependían de las medidas nacionales; ii) que la tecnología ha cambiado los procesos de desarrollo; y c) que distintos países requieren diferentes estrategias.

técnica a los PED e incluya la preservación (o creación) de espacios para políticas en el SMC que permitiesen promover la competitividad y el dinamismo de sectores productores de bienes y servicios transables.

A partir de entonces, se inició una intensa discusión acerca de las consecuencias de la normativa OMC. La fase de diseminación de este debate, de todas maneras, se produciría entre la Conferencia Ministerial de Seattle (1999) y la Conferencia Ministerial de Cancún (2003), ante la pretensión fallida de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón de ampliar la agenda de compromisos hacia nuevas esferas.[90] La preocupación por parte de los PED redundó en la inclusión de esta temática en la agenda de distintos organismos y foros internacionales. Por ejemplo, en la propia Conferencia de la UNCTAC de 2004 (San Pablo, Brasil) se alertaba sobre la necesidad de que cada Gobierno evaluase la pérdida del espacio para la política *vis- a- vis* los beneficios esperados de las regulaciones y compromisos internacionales.[91]

Desde esos años hasta fines de los años 2000 el debate perdió la intensidad inicial en la agenda internacional, pero fue ampliándose a nuevos campos en el ámbito académico, incluyendo investigaciones sobre el espacio de políticas en disciplinas específicas; el análisis sobre la utilización histórica de los espacios por parte de los PD y PED; el impacto de los espacios en ciertos sectores económicos; o su relevancia en las negociaciones comerciales bilaterales o regionales.[92] La positiva evolución del comercio internacional

---

[90] Se contemplaba la inclusión de compromisos relativos a las compras públicas, las inversiones, la competencia y la facilitación del comercio.

[91] La frase incluida en el documento oficial de la Conferencia a ese respecto no deja lugar a dudas: "La interdependencia creciente de las economías nacionales en el actual proceso de mundialización y la aparición de regímenes basados en reglas para las relaciones económicas internacionales significan que el espacio para la política económica nacional, es decir, el ámbito de las políticas internas, en especial en las esferas del comercio, la inversión y el desarrollo industrial, depende a menudo de las disciplinas y compromisos internacionales y de las consideraciones del mercado mundial. Corresponde a cada gobierno evaluar si resulta más beneficioso aceptar las normas y compromisos internacionales a cambio de las limitaciones que suponen por la pérdida de autonomía. Es particularmente importante para los países en desarrollo, teniendo presente las metas y objetivos de desarrollo, que todos los países tengan en cuenta la necesidad de un equilibrio adecuado entre el margen de acción nacional y las disciplinas y compromisos internacionales." (UNCTAD, 2004, pág. 11).

[92] Mayormente, se trata de acuerdos "OMC Plus". Esto es, que amplían los compromisos más allá de la normativa multilateral. Aunque cabe aclarar que ya desde los años 1980 los acuerdos comerciales avanzaron sobre las restricciones en frontera, en dirección a una "integración profunda" que comprendía disciplinas como los estándares regulatorios, la inversión, las finanzas,

durante la década del 2000 resultó un factor que coadyuvó a la reducción de las tensiones existentes en los PED. Se trató de un periodo en el cual se registró una suba generalizada de los precios de los productos básicos que benefició a muchos de estos países, aunque en diverso grado, en tanto la energía y los metales tuvieron un crecimiento que superó el incremento en el precio de los alimentos y las materias primas agrícolas (Berrettoni y Polonsky, 2011).

La crisis de 2007/2009 abriría una nueva fase económica donde los coletazos de la crisis mundial y, en términos generales, el malestar provocado por la globalización neoliberal, aumentaron las tensiones particularmente en los países desarrollados. Unos años después de este acontecimiento y bajo las esquirlas del reequilibrio del poder económico a escala global ante el crecimiento de China, asumiría Donald Trump como Presidente de Estados Unidos (2017-2021), inaugurando un periodo de fuertes críticas al multilateralismo que daría fuerza a las iniciativas tendientes a modificar el funcionamiento del SMC, detalladas en el capítulo VI.

De acuerdo a Corrales (2007) existen, en efecto, dos grandes posicionamientos en la discusión conceptual sobre el espacio para la política. En primer lugar, el de aquellos que hacen hincapié en la necesidad de flexibilidades para las políticas de desarrollo por el lado de la oferta (creación de capacidades, diversificación productiva, entre otras), sin renunciar a los compromisos de liberalización comercial (Hoekman, 2004) y buscando combinar ambos planos para apuntalar una inserción positiva de los PED en la economía internacional. En segundo lugar, hay autores que se concentran en las consecuencias de la liberalización comercial. Aquí también hay dos corrientes: la primera propone limitar la liberalización y expandir la flexibilidad para erigir barreras comerciales, mientras que la segunda desacredita esta idea señalándola como un intento de volver al proteccionismo a fin de restaurar políticas de sustitución de importaciones.

A los fines de evaluar con mayor detenimiento estas posiciones, se presenta el debate haciendo foco en dos ejes: i) el impacto de la reducción del espacio para la política; y ii) las dimensiones regulatorias y extra-regulatorias que delimitan el “espacio efectivo”.

---

cuestiones laborales, regulaciones ambientales, el comercio electrónico o la propiedad intelectual (Rodrik, 2018b, pág. 75).

3.3.1 La reducción del espacio para las políticas

En términos generales, sobresalen tres posiciones en la literatura especializada relativas al impacto de la normativa OMC. En primer término, se encuentran aquellos autores que consideran que este cuadro normativo no es particularmente gravoso y que los acuerdos aún permiten la utilización de una amplia gama de instrumentos de política. En segundo término, hay un conjunto de analistas que aseveran que las normas del organismo constriñen seriamente las opciones de los PED. Y, por último, los intelectuales que sostienen que se deben seguir las reglas del sistema para impulsar el desarrollo, en tanto alejarse de éstas solo puede producir daños para quien propicie ese camino.

Dentro de la primera posición se distingue Amsden (2001), quien entiende que en un contexto más liberal los países pasaron de implementar "mecanismos de control" a "mecanismos de resistencia", cumpliendo con la letra del Acuerdo sobre la OMC, pero no necesariamente con su espíritu. Recalca, asimismo, que las normas de la OMC igual ofrecen alternativas para promover la industria; apoyar el desarrollo de la ciencia y la tecnología; no son inflexibles respecto a los aranceles; y prevén instrumentos para afrontar un incremento desmedido de las importaciones en industrias concretas y limitarlas si la balanza de pagos de un Miembro se encuentra en una situación crítica. Adicionalmente, subraya que las restricciones que enfrentan los países no están asociadas al plano legal, sino que lo determinante, en realidad, son las presiones que ejercen las principales economías desarrolladas a favor de una apertura radical (Amsden e Hikino, 2000).

En la misma línea, Rodrik (2004) alega que lo central para aplicar una política industrial coherente anida más en la intención de los gobiernos que en su margen para hacerlo en tanto varias disposiciones son voluntarias[93] o son vinculantes pero no de manera concluyente.[94] Bora y otros (2000) y Pangestu (2002) siguen un razonamiento similar, al

---

[93] Estas disposiciones, denominadas de "mejor esfuerzo" o "máximo empeño" en la jerga OMC, son usuales en gran parte de los Acuerdos. Se recurre a ellas, básicamente, al no lograr un acuerdo pleno entre los Miembros sobre el contenido de una cláusula.

[94] Aunque incluimos a Rodrik dentro del grupo de autores que consideran que el impacto no es tan gravoso en términos de desarrollo, el economista turco es crítico del funcionamiento del sistema multilateral de comercio. Al respecto, sostiene que ciertos acuerdos (Propiedad Intelectual, Subsidios y Medidas Compensatorias y el Acuerdo Anti–Dumping) no tienen racionalidad económica, más allá del interés mercantilista de grupos de intereses oriundos de los

enfatizar que las disposiciones permiten impulsar el crecimiento del sector industrial, el desarrollo regional y la protección ambiental; al tiempo que regulan la utilización de varias medidas de protección (salvaguardias, derechos antidumping o compensatorios, etc.) destinadas a industrias específicas.

Akyüz (2008), por su parte, afirma que, aunque se produjo una clara reducción del espacio disponible todavía queda un margen relevante para diseñar estrategias de desarrollo: es posible implementar ciertas políticas macroeconómicas (tipos de cambio y régimen de cuenta capital) y hay un margen considerable para fijar lineamientos respecto a la inversión extranjera directa, la competencia y los estándares laborales y ambientales. No obstante, señala que el grado de autonomía en estas áreas es mayor para los países de ingreso medio que para aquellos PED que están fuertemente condicionados debido a su situación económica y/o a la dependencia de fondos de Organismos Internacionales (y/o provenientes de los PD).

Desde una postura crítica, otro grupo de autores entiende que la reducción del espacio es sustancial y limita seriamente las posibilidades disponibles[95] en distintos planos. Por ejemplo, mediante la reducción del espacio para utilizar los aranceles aduaneros y la expansión de las obligaciones en subsidios, inversiones, propiedad intelectual o comercio de servicios (Abugattas y Paus, 2006; Kumar y Gallagher, 2007; Cuello, 2004); a través de la constricción del espacio para aplicar políticas de protección a la industria naciente o requisitos de desempeño, contenido local y metas de exportación (Lall, 2004); o por

---

países desarrollados. A su vez, remarca que esto es peor en el caso de los acuerdos regionales o bilaterales, que imponen compromisos más estrechos a cambio de un supuesto "acceso a mercado" (Rodrik, 2001). También advierte que los formuladores de políticas occidentales tienden a pensar en las reglas comerciales globales de hoy como "neutrales e imparciales" cuando son documentos políticos que reflejan, esencialmente, los intereses de las coaliciones dominantes (Rodrik, 2018).

[95] Jackson (2021) resalta que el problema de la reducción del espacio para la política no se circunscribe únicamente a los PED. Antes bien, la manera en la cual se determina, como resultado de la distribución no equilibrada de poder, redunda en una escasa flexibilidad que afecta tanto a los PED como a los países desarrollados en su capacidad de adaptarse a las cambiantes circunstancias de la economía global.

intermedio de su solapamiento con otro conjunto de acuerdos regionales y bilaterales[96] (Shadlen, 2005, 2005b).

La tercera posición está conformada por autores que sostienen que es cardinal ajustarse al conjunto de reglas de la OMC y evitar restricciones que afecten el libre flujo de mercancías. Este grupo considera que detrás del debate acerca del espacio para la política se esconden intentos de retomar las políticas de sustitución de importaciones o de protección de industrias infantes. En ese sentido, Kleen y Page (2005) resaltan que las obligaciones tienen prioridad sobre las excepciones y, por tanto, las reglas comerciales tienen preponderancia sobre el "policy space". En consecuencia, en la medida en que las ventajas de un *rule-based multilateral trade system* son superiores a las desventajas, cualquier debate sobre las normas (o su derogación) debe ser conducido bajo esa premisa.

Messerlin (2007), otro referente de esta posición, señala que es preciso ampliar la noción de espacio para las políticas desde una perspectiva que trascienda la esfera comercial a efectos de impulsar el desarrollo; y subraya la futilidad de acudir a políticas de protección de la industria infante. Evans (2005), finalmente, estima que las restricciones que impone el Acuerdo sobre la OMC no sólo protegen a los estados de los excesos cometidos en sus intentos de industrialización y los conduce hacia una política industrial "inteligente", sino que pueden permitirles ganar mayor autonomía respecto a las elites locales, si son estratégicamente utilizadas por los líderes políticos nacionales.

En síntesis, es incuestionable que el impacto sobre la capacidad de actuar de los Miembros de la OMC a partir del conjunto de normas que regulan el comercio internacional constituye un debate con posiciones encontradas. En este marco diversos autores proponen analizar cómo se vinculan esos límites regulatorios con otros elementos extra-jurídicos. Esta interacción resulta valiosa, en particular, puesto que nos ofrece una idea más acabada sobre los efectos concretos del constreñimiento del "policy space"; o, dicho de otra forma, nos brinda un acercamiento al espacio de políticas "realmente existente".

---

[96] Las dificultades para avanzar en estrategias de "integración profunda" a nivel multilateral llevaron a muchas potencias a reorientar sus esfuerzos mediante la firma de tratados regionales o bilaterales, con una ampliación de las disciplinas abordadas, a fin de garantizar no solo la liberalización comercial, sino también una amplia protección de los activos tangibles e intangibles de sus firmas, preservando así su desarrollo en el marco de las cadenas globales de valor.

3.3.2 Las dimensiones regulatorias y extra-regulatorias del "policy space"

Como parte del desarrollo conceptual sobre el espacio para políticas, varios intelectuales se dedicaron a examinar cuáles son los elementos que contribuyen a restringir o ampliar el "espacio realmente existente" (Cuadro N° 3.6). Entre ellos, se destaca Hamwey (2005), que subraya la importancia de distinguir entre dos tipos de restricciones: las restricciones "endógenas" y las restricciones "exógenas". Entre las primeras, menciona a los inadecuados recursos institucionales, financieros, humanos, de infraestructura y a la aceptabilidad (o no) de políticas por parte de ciertos actores relevantes en el plano nacional. Entre las segundas, enfatiza determinados acuerdos internacionales como el Acuerdo sobre la OMC y, en particular, ciertos acuerdos específicos (por caso, el Acuerdo sobre Medidas de Inversión relacionadas con el Comercio o el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias), que pueden afectar de modo diferenciado a los países Miembros en función de su nivel de desarrollo.

Abugattas y Paus (2006) hacen una distinción similar a la recién señalada, pero entre "restricciones externas" y "endógenas". Las primeras incluyen los acuerdos internacionales[97] y los efectos que tiene la globalización —el mercado capitalista global y el comportamiento de sus principales actores— sobre la soberanía nacional y las opciones de política. Las restricciones endógenas comprenden la disponibilidad de recursos que pueden utilizarse para llevar a cabo una política de desarrollo, las capacidades institucionales y el tamaño del país. A estos elementos añaden la voluntad política para implementar una estrategia de desarrollo centrada en las capacidades. Esta depende, a su vez, de los intereses económicos que dominan la agenda de las políticas estatales.

Un razonamiento complementario se encuentra en Mayer (2009), quien advierte sobre la inutilidad de las sugerencias implícitas de otros enfoques ("denunciar ciertos acuerdos internacionales"). En contraposición, el autor considera factible hacer un uso más efectivo del espacio existente y ampliarlo recurriendo a otros instrumentos, como un mejor manejo

---

[97] En el caso de los países de América Latina, los autores afirman que el análisis sobre las restricciones que conllevan los acuerdos internacionales debe ir más allá del impacto específico que tiene la OMC, atento a que este grupo de países enfrentan una estructura de capas múltiples conformadas por acuerdos de diferente alcance, cuyo impacto debe ser evaluado en cada caso particular.

de la política macroeconómica y/o del tipo de cambio. Además, Mayer considera indispensable tener en cuenta que el margen de acción difiere de país en país y según el tipo de integración predominante en la economía internacional; y se vincula con la normativa y gobernanza internacional pero también con las condiciones de los mercados y las decisiones de política que toman otros países, en relación a la efectividad de los instrumentos de política a nivel nacional que despliega cada país.

De igual forma, diferentes autores enfatizan el rol que pueden tener otras dimensiones en la reducción del espacio efectivo. Chang (2005) menciona que conjuntamente con el papel de los acuerdos internacionales, se deben incluir las amenazas de salidas de capital, el rol de las agencias calificadoras, las organizaciones internacionales y los medios de comunicación.

Akyüz (2008) refiere a las políticas de apertura, liberalización y desregulación y el papel de las instituciones de Bretton Woods; y Lall (2004) resalta que las políticas de ajuste estructural y las presiones de los países ricos junto a los acuerdos bilaterales de inversión y comercio y la normativa OMC, restringen la habilidad de los gobiernos para ejecutar políticas industriales. Bouzas y Gosis (2014), finalmente, advierten que la volatilidad macroeconómica también reduce el espacio para la política comercial, y la subordina a las urgencias de la coyuntura.

Es importante subrayar, por último, que el espacio de política "realmente existente", o sea, la intersección de un amplio conjunto de factores agrupados bajo las dos categorías mencionadas (restricciones internas y externas), no es estático. Consecuentemente, la posibilidad de expandirlo reside no solo en resguardar el margen disponible en las negociaciones comerciales (o intentar ampliarlo), sino también en fortalecer otros aspectos económicos, institucionales o políticos.

Por otra parte, debemos tener en cuenta que la conjugación particular que se produce entre los factores condicionantes del espacio para las políticas y la dimensión temporal son elementos claves en cualquier análisis. Por caso, si tomamos como ejemplo un país de tamaño medio como Argentina, con cierto grado de desarrollo y examinamos su situación durante la crisis a finales de los años 1990, resulta elocuente que el margen de acción era reducido. Se trataba de un país endeudado y en crisis, con una gran dependencia y presión de organismos internacionales y de los países centrales, que se encontraba en un estado

caótico luego de años de aplicación de políticas neoliberales bajo un proyecto que afectó seriamente las capacidades estatales. Su modalidad de inserción (pasiva) en la globalización y las características de una dirigencia que, en su gran mayoría, no presentaba atisbos de explorar otras opciones para llevar a cabo políticas de desarrollo, empeoraban aún más el cuadro de situación, incluso cuando el impacto desolador de las políticas de apertura y desregulación económica era innegable.

La situación es muy distinta si tomamos como punto de referencia el cuadro de situación a mediados de los años 2000. Las condiciones de los mercados internacionales eran propicias para la expansión económica, había mayores recursos como producto de las altas tasas de crecimiento, el país había dejado atrás la convertibilidad y estaba en vías de ordenar la cuestión de la deuda externa; y, al mismo tiempo, existía otra voluntad política respecto a las políticas de desarrollo, que incluían una fuerte crítica a la agenda neoliberal.

El ejemplo ofrecido no tiene por finalidad abarcar la complejidad de ninguna de estas coyunturas. Simplemente, busca dar cuenta de la multiplicidad de elementos que se combinan en cada resultado, y cómo los diferentes factores citados en la literatura pueden operar en la reducción (o ampliación) del mentado espacio para las políticas.

Cuadro N° 3.6. Restricciones internas y externas

Tipo de restricción / Dimensión	Económica	Institucional / Regulatoria	Política
Interna	Grado de desarrollo económico	Capacidad institucional	Forma de estado predominante
	Recursos económicos disponibles	Rol de los medios de comunicación y de otros actores institucionales	Voluntad/capacidad política para llevar a cabo una política de desarrollo
	Intereses económicos que dominan o condicionan la agenda de políticas estatales	Agentes estatales especializados	Relevancia y tamaño del país
	Tipo de manejo de los instrumentos de política macroeconómica	Existencia de infraestructura institucional	Existencia de vetos a la política comercial/económica por parte de actores locales relevantes

Tipo de restricción / Dimensión	Económica	Institucional / Regulatoria	Política
Externa	Efectos de la globalización y de los principales actores en la economía (sobre las opciones de política)	Papel de otros organismos multilaterales (FMI / Banco Mundial)	Presiones por parte de países desarrollados
	Condiciones de los mercados internacionales y tipo de inserción predominante del país en la economía global	Rol de las agencias calificadoras y de las organizaciones internacionales	Impacto de las decisiones que tomen terceros países
	Impacto de las políticas de liberalización, apertura y desregulación	Condicionamiento específico de cada acuerdo internacional (multilateral, regional y/o bilateral), y de su solapamiento - incluyendo eventualmente cláusulas que vayas más allá de la OMC (OMC Plus)	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los autores citados en el apartado 3.3.2.

3.4 El valor de ser parte. Las razones de la periferia para integrar el SMC

Como hemos visto en el presente capítulo, ser parte de un sistema basado en reglas,[98] como se define usualmente al sistema multilateral de comercio, tiene diversas consecuencias. Entre ellas, la asunción de compromisos que afectan la capacidad de intervención estatal, especialmente en el caso de los países periféricos. Pese a ello, observamos que las preocupaciones de los PED acerca del constreñimiento de su habilidad para actuar, que detallamos previamente, no dieron paso a una etapa de impugnación o renuncia de lo acordado en el plano multilateral (ni tampoco a nivel regional o bilateral). En efecto, ni siquiera el fracaso de las negociaciones sobre el "Programa de Doha para el Desarrollo"[99] en 2008 tendientes a crear un "campo de juego nivelado" inauguraron una fase de cambios. Ante ello, la pregunta acerca de cuáles son las razones que llevan a los países periféricos a continuar formando parte del SMC deviene ineludible.

Al respecto, entendemos que una parte sustancial de la respuesta se encuentra en el cambio que se produjo en la economía y el comercio mundial durante la globalización neoliberal que modificó, asimismo, el tipo de estado predominante, tal como analizamos en el Capítulo II. Nos interesa detenernos aquí para profundizar este aspecto. Para ello, es valioso traer a colación el análisis de Ghiotto (2020, pág.18), quien identifica tres razones centrales por los cuales los estados accedieron en su momento a firmar tanto los tratados de libre comercio, así como múltiples tratados bilaterales de inversión:

---

[98] La existencia de reglas no es sinónimo de cumplimiento ni deja de lado las diferencias de poder relativo entre los actores del sistema ni su capacidad de influenciarlo. La utilización de la administración Trump de argumentos vinculados a la "seguridad nacional" como fundamento de restricciones comerciales, su política de boicot al funcionamiento del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC y las presiones ejercidas sobre distintos países a fin de buscar soluciones bilaterales, ofrece un claro ejemplo.

[99] La "Ronda de Doha" se inició en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha (Qatar) en noviembre de 2001. Su objetivo era mejorar las perspectivas comerciales de los países en desarrollo. Entre los temas a tratar se incluyó la agricultura, buscando mejorar las condiciones de acceso al mercado y eliminando medidas distorsivas aplicadas por los países desarrollados; el eje comercio, deuda y finanzas, para ayudar a los países en desarrollo que enfrentan problemas de endeudamiento; el comercio y la transferencia tecnológica, a los fines "que haya una transferencia de tecnología entre los países desarrollados y los países en desarrollo"; o la relación entre el comercio e inversiones y "la necesidad de equilibrar los intereses de los países de los que proviene la inversión extranjera y de los países en los que se invierte".

> *"…primero, la necesidad intrínseca de los Estados de atraer inversiones hacia sus territorios; segundo, el contexto de desplome de la Unión Soviética y el "fin de las alternativas" al libre mercado en los años noventa; tercero, las promesas acerca de que el libre comercio traería inversión extranjera, lo cual empujaría el desarrollo y el bienestar de las poblaciones."*

Visibilizar estas causas nos permite advertir un punto tan evidente como nodal. Nos referimos al hecho de que los tratados de libre comercio no "flotan en el aire", sino que son un subproducto de una fase particular del capitalismo sustentada en cierto ordenamiento geopolítico. Es en razón de ello que se limitaron las posibilidades de intervenir de los estados alentando, a su vez, comportamientos específicos para "impulsar el desarrollo", como la creación de un amigable ambiente de negocios. Es esta misma lógica, en consecuencia, la que se tornó predominante y en base a ella se redefinieron los contornos del SMC.

Por otra parte, y más allá de la cuestión estructural, es claro que una vez establecido el sistema, también operan los beneficios asociados a la pertenencia a este "club" multilateral. Estos aspectos son usualmente resaltados en los documentos oficiales de la OMC. Nos referimos, en primer término, a que ser parte del SMC ofrece un marco jurídico e institucional que otorga previsibilidad y transparencia en el trato; reduce los costos de transacción al eliminar diferencias regulatorias entre las partes; y brinda la posibilidad de efectuar reclamos ante el incumplimiento de los compromisos.

Estas cuestiones tienen un valor estratégico para aquellas empresas que realizan operaciones comerciales internacionales. En ese marco, tal y como vimos, los estados capitalistas no pueden desentenderse o dejar a su suerte a dichas firmas; cuanto menos, no pueden hacerlo sin sufrir en el transcurso diversas consecuencias en el plano económico, político y social. Al mismo tiempo, los defensores del sistema suelen alegar que, desde una óptica de resguardo del entramado productivo, todavía existe cierto margen en lo tarifario y un conjunto de flexibilidades y cláusulas que pueden ofrecer alternativas de intervención ante situaciones puntuales. ¿Por qué motivo habría que renunciar a un conjunto de beneficios si incluso en una situación crítica es posible tomar medidas que ayuden a remediarla?

En segundo término, se suele remarcar la relevancia de un "beneficio de origen": la multilateralización de los resultados de las negociaciones, gracias a lo cual países con menor poder relativo pudieron favorecerse de lo acordado entre otros países (mayormente, Miembros desarrollados), sin tener que dar por ello nada a cambio.[100] Este aspecto es crítico, en tanto renunciar al entramado multilateral supondría tener que renegociar con cada socio comercial, bajo una dinámica bilateral, tanto las condiciones particulares de acceso a los mercados como el conjunto de reglas bajo las cuales se regirían tales intercambios. En ese escenario hipotético, es probable que lo que las soluciones individuales dejen de manifiesto el crudo poder de las potencias.

Este tipo de "escape del sistema", por cierto, también enfrentaría otros obstáculos. En una economía global abierta e integrada no contar con un resguardo jurídico-institucional como el que ofrece el SMC podría, además de complejizar las relaciones con otros países, dificultar otra "piedra sagrada" de la globalización: las inversiones extranjeras.

De la misma forma, si bien los acuerdos son compromisos entre los estados no hay que perder de vista que lo acordado tiene un impacto directo en el sector privado. En ese sentido, es dable resaltar una vez más que modificar las condiciones de acceso de los productos a otros mercados y/o alterar las condiciones de ingreso al mercado nacional de productos de origen extranjero puede resultar altamente disruptivo y abrir conflictos en frentes múltiples, tanto domésticos como internacionales.

3.5 Conclusiones

Como señalamos a lo largo del capítulo, resulta manifiesta la reconfiguración de los límites de la política comercial externa tanto ante el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio que se produjo en las últimas décadas y en particular luego del establecimiento de la Organización Mundial del Comercio, así como en su conjunción con la firma de otros acuerdos a nivel regional y bilateral que suelen incluir compromisos que van más allá de lo acordado en la OMC.

---

[100] Esto es así en tanto cuando dos países negocian a nivel bilateral una concesión por primera vez, en virtud del trato NMF, lo acordado es aplicable a todos los Miembros del sistema.

El destierro de las políticas de índole "desarrollista" quedó marcado a fuego en las disposiciones de estos acuerdos que además contemplaron renovados mecanismos destinados a disciplinar a todo aquel que aún conserve un "espíritu díscolo". Este fenómeno, desde luego, no pasó desapercibido. La discusión sobre la contracción del "espacio para las políticas" y sus implicancias que se produjo en el seno de la OMC y en el ámbito académico da cuenta de ello, al igual que múltiples propuestas que se efectuaron en ese marco para que la "dimensión del desarrollo" pueda retornar de su exilio.[101]

Aun así, como destacamos previamente, no se produjo un éxodo por parte de los países periféricos (ni desarrollados) del sistema. Distintos motivos explican esta cuestión, pero consideramos que hay un factor, en particular, que tiene un peso preponderante: los tratados de libre comercio no "flotan en el aire" sino que son un subproducto de una fase particular del capitalismo sustentada en determinado ordenamiento geopolítico. La concordancia entre una economía más abierta e integrada y un sistema multilateral que propicia el libre comercio, por ello, no tiene nada de azaroso; antes bien, refleja la modalidad dominante que adquirió el capitalismo a nivel global.

Por otra parte, también es claro que el constreñimiento del *policy space* no tiene el mismo peso para cada uno de los actores del sistema. Su impacto es variable de acuerdo a un sinnúmero de especificidades como el grado de desarrollo o la situación económica de cada Miembro, su estructura productiva y el tipo de vinculación con la economía mundial, las capacidades institucionales o las relaciones entre diversos sectores y actores fronteras adentro, entre otros asuntos.

Más allá de ello, como veremos al examinar el caso argentino, resulta notorio en ciertos contextos que los limitantes pueden tornarse especialmente opresivos o desafiantes. El aporte de este capítulo a la tesis reside, justamente, en la identificación de las consecuencias concretas que tuvo la reestructuración del sistema multilateral de comercio

---

[101] De modo premonitorio, durante la firma del Acuerdo de Marrakech por el cual se estableció la Organización Mundial del Comercio, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorin, señalaba la importancia de la cuestión del desarrollo en esta institución: "…aunque nuestra organización no lleve en su nombre la palabra desarrollo, perderá mucho de su propósito si sus reglas y disciplinas no contribuyen a liberar a cientos de millones de seres humanos de la pobreza y la miseria." (GATT, 1994).

sobre los instrumentos de política comercial. Comprender la profundidad de estos cambios nos permite analizar desde una perspectiva más amplia las luces y sombras de las iniciativas que desplegó el estado argentino para hacer frente a diversas situaciones entre 2003 y 2019; y en particular, reflexionar acerca del tipo de intervención privilegiada a partir de la reaparición de la restricción externa en 2011.

En efecto, en ese preciso punto se advierte, con especial nitidez, que ese "campo de juego" que ofició y oficia de sustrato normativo de los intercambios comerciales a nivel global contiene, en sus propios pliegos, un universo de restricciones que más pronto que tarde dejan de ser difusas y se muestran como lo que realmente son: dispositivos claves en el proceso de desmantelamiento de los estados desarrollistas.

CAPITULO IV. LA POLITICA COMERCIAL EXTERNA EN EL KIRCHNERISMO (2003-2015)

La ruptura histórica que implicó la experiencia kirchnerista desde el plano económico adquiere mayor dimensión cuando se repasan sus antecedentes inmediatos. Nos referimos al modelo de acumulación cuyo eje central fue la valorización financiera (1976-2001). Ese modelo, impuesto por la dictadura cívico-militar que tomó el poder entre 1976 y 1983, implicó el quiebre del proceso de industrialización sustitutiva por entonces vigente, donde la producción industrial orientada al mercado interno y con una fuerte presencia del capital extranjero era el eje cardinal de la dinámica económica.

Aunque la valorización financiera estuvo en vigor durante un cuarto de siglo, una vez recuperada la democracia y luego del gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989),[102] fue la administración menemista (1989-1999) la principal encargada de acentuar la reforma económica y profundizar el proceso de desindustrialización y reestructuración regresiva que se inició con la dictadura, consolidando el tránsito de una economía de carácter industrial a otra financiera, agropecuaria y de servicios (Basualdo, 2003).

No se trató exclusivamente de la puesta en marcha del "Plan de Convertibilidad" de los años 1990, que fijaba el anclaje del tipo de cambio en un esquema de caja de conversión. Las reformas estructurales del menemismo incluyeron una profunda reforma del Estado, la privatización de las empresas públicas y la liberalización financiera y comercial. Como resultado de este shock neoliberal, que asumió como propias las recomendaciones del "Consenso de Washington" y logró alterar la fisionomía estatal en línea con el perfil de los "estados de competencia", se deterioraron las condiciones de vida de los sectores más vulnerables al mismo tiempo que se garantizaron ingentes ganancias para ciertas empresas y grupos económicos (Nochteff, 1999).

---

[102] Inicialmente y bajo la conducción económica de Bernando Grinspun (1983-1985), la administración Alfonsín ensayó una política de corte heterodoxo destinada a mejorar el salario real y las condiciones del mercado interno. Luego de ello, y con un conjunto de desequilibrios económicos cada vez más agudos, el Ministerio de Economía fue ocupado, casi hasta el final del mandato, por Juan Sourouille. El enfoque, en este caso, tenía mayores dosis de ortodoxia y su objetivo central consistía en disminuir la tasa de inflación. La implementación de un plan de fuerte reforma del estado, más allá de los pocos avances que se registraron en la época, reconoce su origen en estos años.

En lo atinente a la política comercial, aunque la dictadura produjo un primer movimiento aperturista, fue durante el menemismo que la liberalización alcanzó su cenit; fortaleciendo así el viraje respecto a las políticas que el país había aplicado durante la etapa de industrialización sustitutiva (1930-1975) donde la protección arancelaria y para-arancelaria tuvo un papel relevante para el desarrollo y la expansión del mercado interno (Basualdo, 2006, pág. 33).

En particular, se produjeron tres hitos. En primer lugar, la concreción de reducciones unilaterales de aranceles, con marchas y contramarchas en función de las complejidades de la época.[103] En segundo lugar, en 1991 se firmó el Tratado de Asunción a través del cual se estableció el MERCOSUR entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Lo acordado incluyó tres elementos de gran impacto en la esfera comercial: i) un programa de liberalización comercial intra-bloque; ii) la determinación de un arancel externo común (AEC); y iii) la adopción de una política conjunta con relación a terceros estados o agrupaciones de estados.

El tercer hito lo constituyó el ingreso de la Argentina a la OMC, que produjo una singular convergencia entre el sistema multilateral y la administración Menem. De acuerdo a Zelicovich (2016, pág. 42), el organismo daba amparo a las reformas económicas impulsadas por el menemismo, implicaba una posibilidad para negociar nuevas aperturas de mercados desde el ámbito multilateral y le ofrecía a la administración la oportunidad de reclamar en casos de incumplimiento.

La incorporación a esta Organización dio lugar a una considerable ampliación de los compromisos en materia de consolidaciones arancelarias. Anteriormente, éstas abarcaban 407 partidas (el 1,7 por ciento de las importaciones de mercancías en 1986, con exclusión de los productos de petróleo). A partir de las negociaciones de la Ronda Uruguay que culminaron con la creación de la OMC, Argentina expandió sus compromisos para consolidar todas las líneas arancelarias de los capítulos 1 a 97 del Sistema Armonizado a

[103] Según Viguera (1998, pág. 28), la apertura comercial durante el menemismo fue "…en los hechos una suerte de híbrido, producto de los imperativos coyunturales (económicos y políticos) que dentro de la difusa decisión de "liberalizar" iban impulsando la política comercial hacia contenidos más o menos ortodoxos o pragmáticos."

niveles de 0% al 35%, y consolidó la tasa estadística[104] sobre todas las importaciones a un nivel del 3%.[105]

El fin del menemismo y el cambio de gobierno en 1999 luego del triunfo de una alianza conducida por el radicalismo bajo el liderazgo del radical Fernando De la Rúa no afectó la orientación neoliberal de la política económica ni alteró la política comercial. La reafirmación del rumbo llevó al país a una crisis económica, política y social sin precedentes cuya consecuencia más notoria fue el derrumbe del modelo entonces vigente (la convertibilidad). La evolución de la actividad económica en el cuatrienio 1999-2002 ofrece una idea de la profundidad de la crisis: mientras en 1999 el PBI descendió un 3,4% y tuvo un pobre desempeño en 2000 (-0,8%), en el año 2001 se contrajo 4,4%, y registró su peor guarismo en 2002, con un desplome del 10,9%.

Antes de analizar lo sucedido en la posconvertibilidad, es importante advertir dos cuestiones. En primer lugar, que el abandono de la industrialización por sustitución de importaciones al que hicimos mención tuvo un innegable impacto en el crecimiento económico, que pasó de una tasa anual promedio de 5 por ciento entre 1956 y 1975 a casi estancarse hasta principios de la década de 1990. La expansión de la actividad económica en los primeros años de la década del 1990 excitó a los impulsores de la globalización neoliberal, que creyeron ver en el caso argentino un faro que iluminaba el camino a seguir por parte del resto de los países. El derrumbe posterior dañaría el relato, aunque no lograría serenar a quienes continuaron (y continúan) promoviendo tales recetas.

En segundo lugar, los cambios en los niveles de endeudamiento externo son de las herencias que reconocen su origen en la dictadura. Estos se incrementaron un 358% (de 7.800 a 43.600 millones de dólares)[106] al igual que formación de activos externos (de

---

[104] Se trata de un monto que cobra la Aduana por los servicios que presta a los agentes del comercio exterior. Su recaudación se utiliza para financiar organismos que intervienen en el control y seguimiento de las importaciones y exportaciones del país.

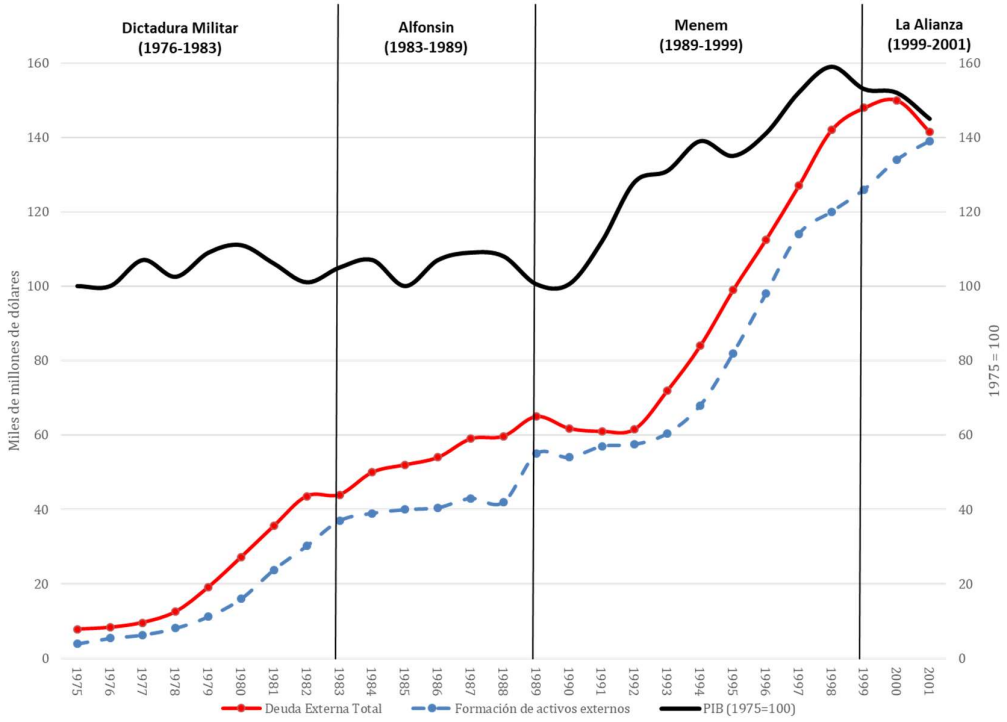
[105] Adicionalmente, lo acordado se aplicó desde 1995, ya que el país decidió renunciar a su derecho a introducir las consolidaciones gradualmente a lo largo de un período de 10 años, con excepción de 26 partidas de 8 dígitos (OMC, 1998, pág. 58).

[106] Parte del incremento en el nivel de endeudamiento fue el resultado de la denominada "nacionalización de la deuda privada", un mecanismo mediante el cual el Banco Central de la República Argentina asumió como propia la deuda contraída por empresas privadas.

3.900 a 30.200 millones de dólares), tal como se observa en el Gráfico 4.1. El retorno a la democracia terminó de consolidar este fenómeno: el endeudamiento y la "fuga" también aumentaron significativamente y ambas variables terminaron en 2001 con valores de casi 140 mil millones de dólares.

El comportamiento detallado, por cierto, no es casual. Durante la era neoliberal el endeudamiento externo dejó de ser un medio para financiar la expansión industrial y se convirtió en un instrumento para obtener rentas financieras, que luego se convirtieron en el núcleo de la formación de activos externos; al tiempo que las recurrentes crisis provocaron una sistemática depreciación de la moneda local, la cual contribuyó a apuntalar un patrón de conducta en el que los ahorros y las ganancias se dolarizan como estrategia para conservar su valor en el tiempo.[107]

Gráfico N° 4.1. PIB, Deuda externa total y formación de activos externos, 1975–2001, en miles de millones de dólares y número índice (base 1975=100).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Basualdo (2006).

[107] La alta y persistente inflación argentina combinadas con tasas de interés negativas no hicieron más que dañar el papel de reserva de valor del peso argentino, incentivando la dolarización.

A continuación, evaluamos la política económica y comercial del kirchnerismo, tanto en su etapa de auge como luego de la crisis internacional y especialmente, a partir de la reaparición de la restricción externa. A posteriori, nos focalizamos en el análisis de la etapa desde la perspectiva del espacio para las políticas y luego, presentamos las conclusiones del capítulo.

4.1 La política económica y comercial en los "años dorados" del kirchnerismo

La devaluación que marcó el fin de la convertibilidad en 2002, precedida por una crisis económica e institucional que vio desfilar a cinco presidentes en 11 días durante el mes de diciembre de 2021,[108] provocó un cambio sustancial en las características que asumió el proceso de acumulación en el país (Azpiazu y Schorr, 2010; Arceo y otros, 2010). La valorización financiera fue desplazada y el cambio de precios relativos ubicó a los productores de bienes transables en el centro del proceso económico.

El nuevo régimen se consolidaría durante las administraciones kirchneristas (2003-2015) atravesando coyunturas económicas dispares, al influjo de una orientación económica con tintes heterodoxos donde la política comercial externa tendría un rol activo, sin que ello implique un quiebre respecto al conjunto de compromisos internacionales asumidos mayormente en los años 1990.

Analíticamente, el periodo puede dividirse en dos sub-etapas. Se destaca una primera sub-etapa de fuerte crecimiento (2003-2011), con superávit comercial y fiscal, una variación menor de los precios domésticos (hasta fines de 2006) y una significativa recuperación de los indicadores sociales, que también contempla la crisis internacional de 2007/2009 donde la tasa de crecimiento se desaceleró en 2008 y cayó en 2009 —para luego volver a crecer con intensidad en 2010 y 2011—. En la segunda sub-etapa, los años finales del kirchnerismo (2012 y 2015), la economía se estancó y se registraron distintos

[108] Ante la renuncia de De la Rúa como Jefe de Estado asumió el presidente provisional del Senado, Ramón Puerta. A posteriori, se convocó a una Asamblea Legislativa que eligió al mandatario de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, como Presidente de la Nación. Luego de una semana, éste renunció y asumió en su lugar el entonces presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño, que convocó en 48 horas a una nueva Asamblea Legislativa. En esta instancia, finalmente, se designó a Eduardo Duhalde, quien se desempeñó al frente del poder ejecutivo por un año y cinco meses, hasta la asunción de Néstor Kirchner.

desequilibrios macroeconómicos pese a lo cual el gobierno logró mantener sin demasiadas alteraciones el cuadro socio-laboral.

A continuación, se repasan las características más trascendentes de la política económica y comercial externa del kirchnerismo, incluyendo bajo tal denominación tanto al gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) como al de Cristina Fernández (2007-2015).

4.1.1 La política económica en la fase expansiva (2003-2011)

El apoyo del entonces presidente Eduardo Duhalde a un desconocido gobernador del sur del país, Néstor Kirchner, como candidato presidencial resultó decisivo para que éste asuma el 25 mayo de 2003 la primera magistratura de la República, luego de la negativa de su adversario político, el ex presidente Carlos Menem, a participar en la segunda vuelta electoral.

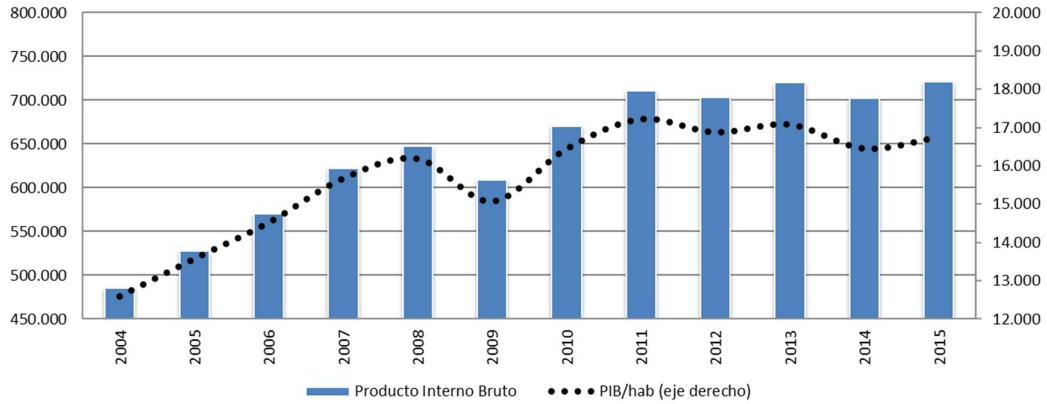
El punto de partida era desolador. La pobreza alcanzaba al 54% de la población, el 27,7% se encontraba en la indigencia y la tasa de desempleo superaba el 17%. Ese dramático cuadro fue descompuesto en buena medida luego de una extraordinaria fase de expansión de la economía argentina en la "edad de oro" del kirchnerismo (8,8% entre 2003 y 2008), con superávit fiscal y comercial, precios domésticos bajo control, crecimiento del salario real y una importante recuperación de los indicadores sociales.[109]

El incremento de la actividad (Gráfico 4.2), la reducción de los pagos de la deuda externa a partir del default inicial (y luego su renegociación) y la aplicación de políticas expansivas y redistributivas, se combinó con el equilibrio externo gracias al impulso positivo de la economía global —el producto se expandió a una tasa promedio anual del 3,7% y el comercio internacional creció en volumen por encima del 8%—, con una importante mejora de los términos de intercambio y un favorable desempeño de China y Brasil (Amico y otros, 2012; Kulfas, 2016; Wainer, 2021). En este contexto, y por primera vez desde mediados de 1960, la economía argentina y el sector manufacturero registraron más de cinco años consecutivos de crecimiento (Azpiazu y Schorr, 2010).

---

[109] De acuerdo al INDEC, en 2008 la proporción de personas bajo la línea de pobreza era del 17,8%, la indigencia afectaba al 5,1% del total de aglomerados urbanos relevados y la tasa de desempleo oscilaba alrededor del 8%.

Gráfico N° 4.2. Producto interno bruto total y per cápita. En millones y miles de pesos a precios de 2004, 2004-2015.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC y del Banco Mundial.

La agenda económica durante los años iniciales estuvo signada por el colapso de la convertibilidad. La debacle había dejado tras de sí un sistema financiero en una situación caótica, un serio conflicto con las empresas privatizadas de servicios ante la pesificación de las tarifas —que se intentaría administrar mediante un esquema de subsidios para compensar el congelamiento tarifario—, y una fenomenal crisis de deuda cuyos intereses representaban nada menos que el 17% del gasto público total en 2001. No obstante, poco a poco, el ambiente tendió a ordenarse en cada uno de estos frentes.

La resolución del acuciante problema de la deuda externa fue uno de los principales logros de la gestión de Néstor Kirchner, que se cristalizó en tres hitos. En primer término, en el año 2005 se efectuó un canje que supuso un saneamiento de las cuentas externas a resultas de la reducción de los intereses a pagar y la finalización de la acumulación de atrasos por la deuda pública en cesación de pagos (CENDA, 2010).

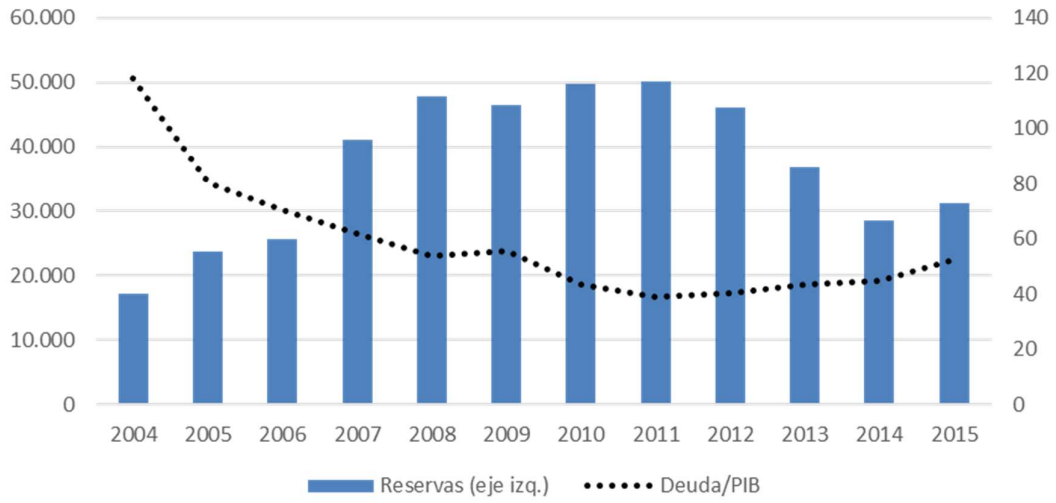
La importancia de este punto no debe ser subestimada. En palabras de Gerchunoff (2006, pág. 4):

> *"…al derrotar a los acreedores en la puja distributiva, se resolvió el principal y más gravoso problema de stock. Al inaugurarse la democracia en 1983, por tomar una fecha emblema, los intereses de la deuda pública y privada representaban el 70% de las exportaciones y llevaban a los márgenes de maniobra de la política económica al borde de la parálisis. En 2001, otra fecha para el recuerdo, la ratio intereses de la deuda/exportaciones era del 45%, pero después de la*

reestructuración cayó a un tercio de ese valor. Para un hombre de mi generación, la sola sospecha de que los dólares disponibles pueden no ser una restricción al crecimiento revoluciona la mente."

En segundo término, en 2006 se canceló la deuda con el Fondo Monetario Internacional (U$S 9,81 mil millones). Este hecho resultó especialmente significativo no tanto por el monto sino porque expresaba el fin de la injerencia del FMI en la política doméstica a través de la imposición de programas y condicionalidades.[110] Por último, en 2010 (ya durante el mandato de Cristina Fernández), se realizó un segundo canje que permitió sumado al canje de 2005 la reestructuración del 92% de la deuda en default como consecuencia de la crisis de 2001.[111]

Gráfico N° 4.3. Deuda/PIB y reservas. 2004-2015, en % y millones de dólares estadounidenses.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del sobre la base de Ministerio de Economía y BCRA.

Nota: Los valores consignados en las reservas son promedios anuales.

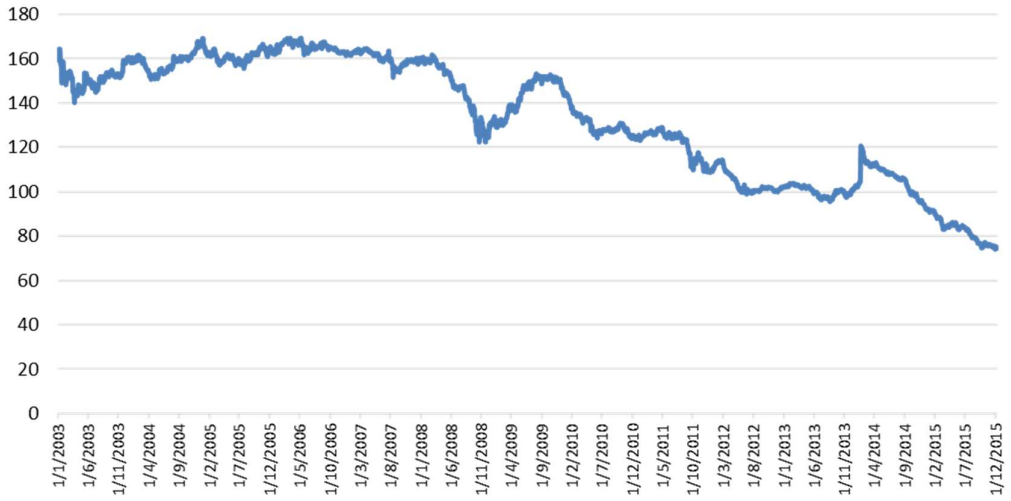
---

[110] La medida fue coordinada con Brasil que, al igual que Argentina, decidió en diciembre de 2005 cancelar anticipadamente la deuda con el FMI, que ascendía a U$S 15.500 millones.

[111] En el canje de 2005 los tenedores del 76,2% de la deuda en default aceptaron las condiciones propuestas. La deuda reestructurada alcanzó los U$S 102,5 mil millones y se emitieron bonos por U$S 35,2 mil millones. El porcentaje de aceptación del canje en 2010 fue del 70%, quedando pendiente un pequeño grupo que luego seguiría pujando en los tribunales extranjeros por el monto adeudado (Kulfas, 2016).

La política macroeconómica incluyó un tipo de cambio real alto[112] que configuró una estructura de precios relativos favorables al desempeño industrial (Gráfico N° 4.4); una recaudación creciente por mayores derechos de exportación que contribuyó al incremento de los recursos fiscales; y el establecimiento de controles al ingreso de capitales especulativos con la intención de desalentar la especulación financiera. El aumento de la actividad económica, por su parte, fue acompañado por un sostenido superávit comercial[113] que, en conjunto con la reducción de los servicios de la deuda,[114] permitió una intensa acumulación de reservas internacionales durante toda la sub-etapa, que alcanzó su mayor valor en el mes de enero de 2011(U$S 52.654 millones).

Gráfico N° 4.4. Tipo de cambio real multilateral. 2003-2015. Base 17/12/2015=100.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del BCRA.

El rol del superávit comercial durante estos años debe subrayarse especialmente (Cuadro 4.1). Por un lado, en tanto suponía una ruptura con la convertibilidad donde prevaleció el déficit. Por el otro, puesto que se erigió en el principal sostén del superávit de cuenta

---

[112] El tipo de cambio "alto" constituía una de las características fundamentales del nuevo patrón de crecimiento (Fernández Bugna y Porta, 2007) y resultó el instrumento predominante en la política industrial en gran parte de esta sub-etapa (Lavarello y Sarabia, 2015). Este esquema se mantuvo hasta fines de 2009. Luego de ello, se inició una fase de apreciación que perduró hasta fines de 2015 (con una alteración parcial debido a la devaluación de 2014).

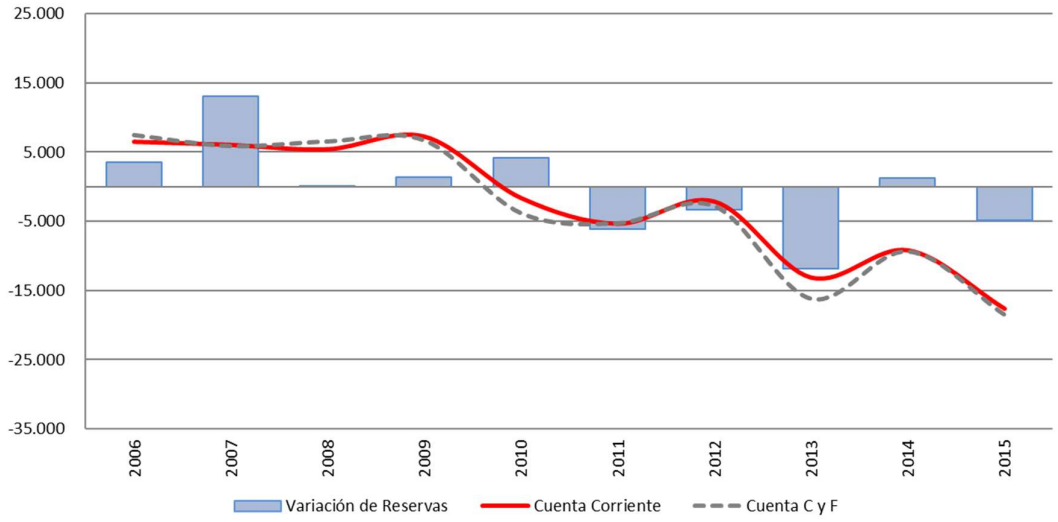
[113] El saldo comercial anual promedió U$S 12,6 mil millones entre 2003 y 2011.

[114] Como se advierte en el Gráfico 4.3, en 2004 la relación deuda/PIB era del 118%. Cuatro años más tarde, se ubicó en el 53,8%.

corriente debido a lo cual, de acuerdo a la esquematización de Dooley y otros (2003), Argentina dejó de formar parte del grupo de países "cuenta capital" como modo de equilibrar sus cuentas externas.

En rigor, aunque con ciertos vaivenes, la contribución del comercio exterior al ingreso de divisas fue muy relevante. Entre 2000 y 2015, la balanza comercial registró un saldo positivo prácticamente todos los años, con la excepción de 2015. A las claras, se trató de un ciclo extraordinario que incluyó, por ejemplo, 15 años seguidos de superávit (2000-2014).

Gráfico N° 4.5. Balanza de Pagos. 2006-2015,[115] en millones de dólares estadounidenses.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC.

Distintos elementos explican esta cuestión. En primer lugar, en 2002 las importaciones se encontraban en un mínimo histórico, producto de la crisis terminal de la convertibilidad que redujo las compras externas de bienes en forma sostenida desde 1999. Recién en el año 2006 éstas alcanzaron un guarismo comparable al pico registrado en los años 1990 (U$S 31 mil millones en 1998). En segundo lugar, entre 2003 y 2008, las exportaciones

[115] El gráfico inicia en el año 2016 en tanto los cambios metodológicos que llevó adelante el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) implicaron la publicación actualizada de la serie, tomando dicho año como base.

crecieron a una tasa anual acumulativa del 18,5%, gracias a un incremento de las cantidades exportadas y el alza de los precios de los commodities.[116]

Cuadro N° 4.1. Exportaciones, importaciones y saldo comercial de bienes. 2002-2015, en millones de dólares estadounidenses.

Año	Exportaciones	Var. % interanual	Importaciones	Var. % interanual	Saldo
2002	25.651	-3,4%	8.990	-55,8%	16.661
2003	29.939	16,7%	13.851	54,1%	16.088
2004	34.576	15,5%	22.445	62,1%	12.130
2005	40.387	16,8%	28.687	27,8%	11.700
2006	46.546	15,3%	34.154	19,1%	12.393
2007	55.980	20,3%	44.707	30,9%	11.273
2008	70.019	25,1%	57.462	28,5%	12.556
2009	55.672	-20,5%	38.786	-32,5%	16.886
2010	68.174	22,5%	56.793	46,4%	11.382
2011	82.981	21,7%	73.961	30,2%	9.020
2012	79.982	-3,6%	67.974	-8,1%	12.008
2013	75.963	-5,0%	74.442	9,5%	1.521
2014	68.404	-10,0%	65.736	-11,7%	2.668
2015	56.784	-17,0%	60.203	-8,4%	-3.419

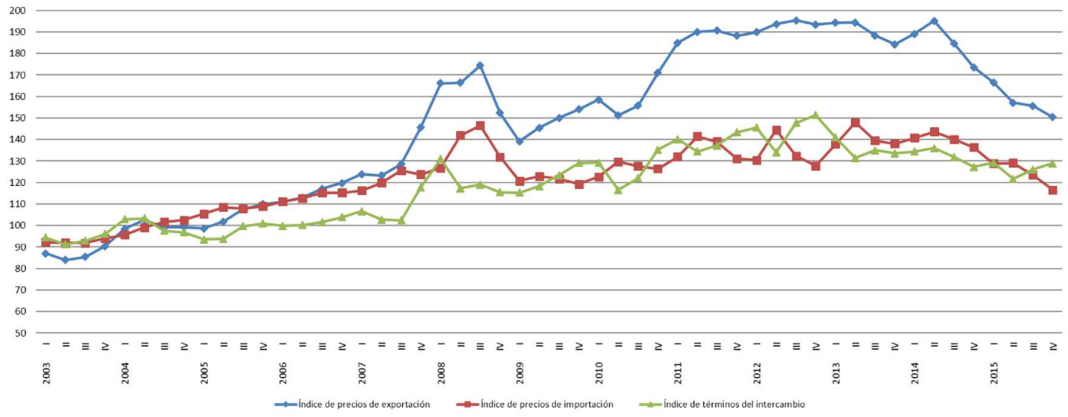
Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC.

El efecto de los términos de intercambio (Gráfico 4.6), sin dudas, subyació tanto en la magnitud del superávit como en su permanencia. A ese respecto, Bernat (2011) observa que, en caso de mantenerse los términos de intercambio vigentes en el año 2002, dada la dispar evolución de las tasas de crecimiento de las exportaciones y las importaciones, el superávit se podría haber reducido considerablemente e incluso transformarse en déficit a partir de 2008.

Este no era un fenómeno que solo comprendía a nuestro país. Como detalla Arceo (2009, pág.108), "La cuenta corriente de la región [América Latina] en su conjunto ha pasado a ser positiva. Sin embargo, el saldo tiende a reducirse significativamente y con los términos de intercambio del año 2000, es negativa desde 2005. Si se consideran las subregiones, solo Chile no ha experimentado una reducción en el saldo; México y Centro América tienen saldos crecientemente negativos y los saldos aún positivos de MERCOSUR, Pacto Andino y Chile dependen enteramente del efecto de los términos del intercambio".

[116] El índice de precios de exportación (2004=100) se incrementó de 87 a 166,2 puntos entre el primer trimestre de 2003 e igual trimestre de 2008.

Gráfico N° 4.6. Índice de términos de intercambio. 2003-2015, Base 2004=100.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC.

La recuperación económica y el crecimiento industrial[117] acelerado entre 2003 y 2008, por su parte, incidieron en las importaciones y, en especial, en las compras externas de energía, que comenzaron a tener fuerte incidencia a partir de 2007.[118] La fenomenal tasa de crecimiento acumulativa de las importaciones de bienes en dichos años (32,9%), en rigor, impidió que el superávit comercial fuese más robusto (Cuadro 4.2).[119]

Cuadro N° 4.2. Tasas de crecimiento (a. a.). Exportaciones e importaciones, por periodos.

Periodo	Exportaciones	Importaciones
2003-2015	6,3%	15,8%
2003-2008	18,5%	32,9%
2009-2015	0,3%	7,6%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC.

---

[117] Es posible observar a través de las estadísticas del BCRA que el saldo de divisas -promedio anual- del periodo 2003-2007 era negativo en más de U$S 5.000 millones si se toma como base la sumatoria del sector automotriz, maquinaria y equipos, la industria química, caucho y plástico, la industria del papel, la industria textil y otros sectores manufactureros. El déficit, de todas maneras, crecería sustancialmente a lo largo de la posconvertibilidad (Santarcángelo, Padín y Vitto, 2021).

[118] El incremento fue muy acelerado. En 2005, las importaciones totalizaron U$S 1.545 millones. Para 2008, el valor más que se duplicó (U$S 4.333 millones) mientras entre 2011 y 2012 superó los U$S 9 mil millones. Entre 2013 y 2014 alcanzarían el mayor valor del periodo (U$S 12.646 y U$S 11.343 millones, respectivamente).

[119] Durante toda la posconvertibilidad, siempre que las importaciones crecieron en términos interanuales lo hicieron en una tasa superior a la de las exportaciones. Este fenómeno, lógicamente, incluye los años del macrismo, si bien en esa sub-etapa las importaciones (en valor) cayeron en tres de los cuatro años de gestión.

Indudablemente, como sostienen Bekerman y otros (2018, pág. 133), "Se trató de un período que muestra una marcada expansión del Valor Bruto de Producción, pero que fue insuficiente para satisfacer el crecimiento del consumo; lo que generó un marcado aumento en la penetración importadora en ramas como prendas de vestir, cueros y calzados, madera, maquinaria y aparatos eléctricos e instrumentos médicos, entre otros."

El año 2008 marcó un primer punto de inflexión en la evolución económica, ya bajo la presidencia de Cristina Fernández luego de su triunfo en las elecciones de octubre de 2007. A partir de allí, el gobierno incrementó paulatinamente su intervención en la esfera económica y aceleró el arbitraje entre clases y fracciones a fin de tener bajo cierto control la evolución de ciertas variables económicas.

Durante ese año, cabe recordar, no solo se destacó la crisis económica internacional, con epicentro en los países centrales y cuyas consecuencias recién impactaron sobre el comercio exterior argentino al año siguiente; a nivel local, en el mes de marzo se produjo una intensa puja con las patronales agropecuarias ante el intento fallido de fijar derechos de exportación móviles a las exportaciones de soja.[120] Por primera vez desde el inicio de la experiencia kirchnerista se conformaba una oposición político-empresarial que lograba detener una iniciativa relevante del gobierno.

Por otra parte, la recuperación del peso de los salarios de los trabajadores en el ingreso como consecuencia de las políticas expansivas, la caída del desempleo y la reapertura de las negociaciones colectivas de trabajo, se combinó con una desaceleración del crecimiento (4,1%) y la reducción de las capacidades instaladas ociosas. Esta conjunción sumó tensión a la dinámica de precios y salarios nominales, mientras se iniciaba una fase de apreciación del tipo de cambio real.

La aceleración de la formación de activos en el exterior y la remisión de utilidades y dividendos, a su vez, se erigieron como un factor decisivo sobre la disponibilidad de

---

[120] Más precisamente, mediante la Resolución 125/2008, el entonces Ministerio de Economía y Producción fijó una fórmula de determinación de los derechos de exportación tanto para los porotos de soja, como para el trigo, el maíz y las semillas de girasol. No obstante, el foco de tensión principal se concentró en el primero de estos productos.

divisas,[121] lo cual tendría una clara manifestación en los años venideros. La evolución de dichas variables se reflejó en el deterioro de la balanza de pagos. En 2008, por ejemplo, la formación de activos externos determinó que la acumulación de reservas fuese de solo 17 millones de dólares, constituyéndose así en la menor variación positiva desde 2003.

En el año 2009 la situación resultó aún más desafiante. El producto se contrajo 5,9% al tiempo que los efectos de la crisis internacional alcanzaron al comercio argentino. Distintos factores operaron en esta dimensión. A modo ilustrativo:

i) el comercio internacional, que había crecido en promedio un 8% anual entre 2003 y 2007, descendió al 3% en 2008 y se desmoronó en 2009 un 10% (Gráfico 4.7);

ii) la recesión en los países centrales (Estados Unidos y la Unión Europea) y la desaceleración del crecimiento de China y el impacto de la crisis en Brasil, redujeron la demanda de productos argentinos; y

iii) la sequía afectó la producción agropecuaria y redujo los rendimientos (Abeles, 2009). Bajo este panorama, las exportaciones cayeron un 20,5%.[122] Las importaciones, por su parte, se derrumbaron 32,5%, en línea con la contracción del producto.

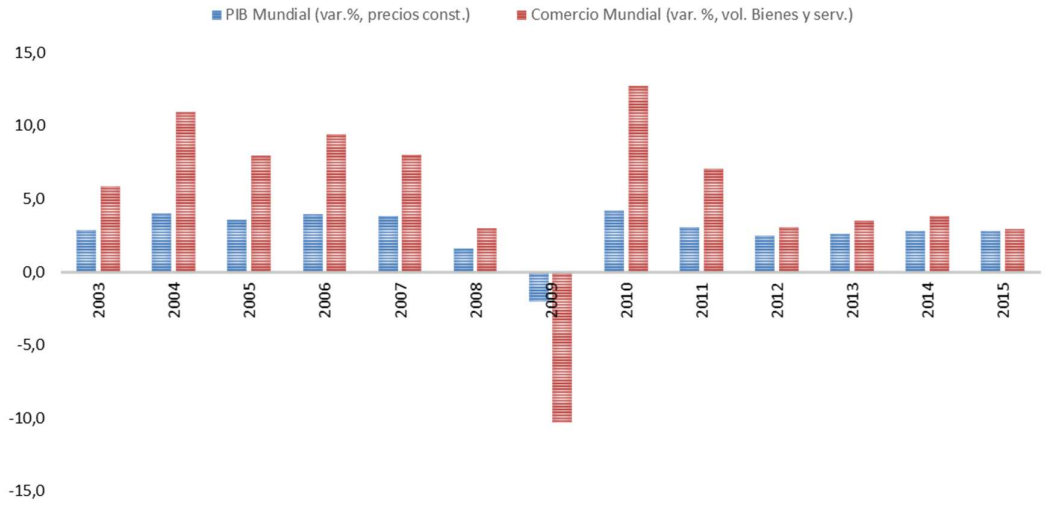
La dispar evolución entre la caída de las ventas externas y las compras provocó un saldo comercial sustancial (U$S 16,8 mil millones) que permitió acumular reservas en un escenario donde las rentas y los servicios registraron un déficit de magnitud, al igual que la cuenta capital y financiera, ante la retracción de la IED y la formación de activos externos.

---

[121] La reactivación de la formación de activos externos entre 2007 y 2008 fue financiada, en gran parte, con el superávit comercial: la proporción de la fuga en relación con el saldo comercial fue del 53% en 2007, del 97% un año más tarde y, representó un 184% en 2011, cuando superó los U$S 25 mil millones (Gaggero y otros, 2013).

[122] La crisis impactó en los precios de los principales productos de exportación y, en general, sobre los productos primarios. La baja pronunciada entre fines de 2008 y 2009 se revirtió en 2010, y a partir de allí los precios siguieron en alza hasta mediados de 2012.

Gráfico N° 4.7. Evolución del PIB mundial y el comercio mundial. 2003-2015, en porcentajes.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del FMI (World Economic Outlook Database).

Aunque el contexto fue mucho más ameno en 2010 y 2011, cuando la economía argentina retomó las "tasas chinas" de crecimiento (10,1% y 6%, respectivamente), ya se advertía un quiebre fundamental: luego de ocho años consecutivos de superávit, la cuenta corriente del balance de pagos cambió de signo. Se inició así un periodo de pérdida de reservas, que se consolidó entre 2011 y 2015. En palabras de Schteingart (2016, pág. 52), "…a partir de 2010-2011, el proceso de acumulación de reservas absolutas llegó a un máximo, y el del stock relativo entró en una etapa de pronunciada contracción: de un monto equivalente al 102% de los pagos de importaciones, intereses y utilidades en 2009 se pasó a apenas el 30% en 2013".

La tendencia a la apreciación cambiaria, la creciente formación de activos externos y las presiones sobre el mercado de cambios, así como el crecimiento de las importaciones y el déficit energético también incidieron sobre este escenario. Esta unión de elementos llevó al gobierno a incrementar las restricciones de acceso al mercado cambiario e implementar una profusa batería de regulaciones al ritmo, ahora sí, de un vertiginoso arbitraje.

En el plano político, el periodo transcurrido entre 2008 y 2011 también fue intenso. En breve síntesis, tan solo ocho meses después del estallido del conflicto con las patronales agrarias de marzo de 2008 se produjo la reestatización del sistema de jubilaciones. En

2009, el gobierno sufrió su primer traspié electoral en las elecciones de medio término, aunque la oposición no logró capitalizar este hecho (que interpretó como "el fin del kirchnerismo"). En ese año también se aprobó la denominada "Ley de Medios", la cual marcó una fuerte escalada en el conflicto con el principal grupo multimedio del país (Grupo Clarín) y el inicio, de su parte, del denominado "periodismo de guerra".

La administración también decidió fortalecer las políticas sociales, especialmente a través de la asignación universal por hijo (AUH) creada en octubre de 2009 y destinada a ampliar las asignaciones familiares a los trabajadores informales y desocupados; un reconocimiento implícito a la dificultad de integrar a una porción de la población recurriendo solo a las políticas de crecimiento y generación de empleo. Luego, en 2010, se produjo un verdadero sismo en la coalición de gobierno ante el fallecimiento del ex presidente, Néstor Kirchner, esposo de la entonces presidenta Cristina Fernández. Al año siguiente, de todos modos, el gobierno obtuvo un resultado abrumador en las elecciones, imponiéndose con el 54% de los votos.

De esa manera, Argentina concluyó un ciclo de expansión histórico conducido por una fuerza política con base en el peronismo y un programa de gobierno de tintes "desarrollistas". Sin embargo, ciertos indicios preanunciaban el inicio de una nueva coyuntura. Antes de analizar la siguiente sub-etapa, conformada por los años finales del kirchnerismo en el gobierno, nos detendremos a examinar las características salientes de la política comercial externa implementada en los "años dorados".

4.1.2 La política comercial externa: de la "baja intensidad" a la crisis internacional.

El kirchnerismo utilizó la política comercial externa con intensidad variable. En los primeros años, en efecto, no se destacó por su rigor. La depreciación del peso en 2002 actuó como una *protección natural* que desalentó la proliferación de medidas comerciales. No obstante, ciertos instrumentos como los derechos de exportación tuvieron un rol clave asegurando ingentes ingresos fiscales. La crisis internacional de 2007/2009 modificó este panorama dando paso a una intervención más decidida, a través de un conjunto (limitado) de herramientas.

A continuación, a los fines de identificar los instrumentos a los cuales recurrió la administración en el periodo bajo análisis, presentamos un breve repaso agrupando las principales medidas en tres ejes:

i) las medidas vinculadas a las importaciones: aranceles, licencias no automáticas, valores criterios, medidas de defensa comercial;

ii) las medidas por el lado de las exportaciones: derechos de exportación, valores referenciales y liquidación de divisas; y

iii) los cambios y continuidades desde lo institucional, incluyendo aquí tanto los asuntos referidos al tipo de relacionamiento externo como las modificaciones en las competencias ministeriales relativas a la PCE.

4.1.2.1 Medidas vinculadas a las importaciones

4.1.2.1.1 Aranceles

Un elemento de primer orden de la PCE respecto al primer eje mencionado son los aranceles aduaneros. A pesar de ello, tanto durante la sub-etapa bajo análisis como a lo largo de toda la posconvertibilidad, la brecha entre el arancel consolidado NMF y el arancel aplicado continuó siendo sustancial (31,8% y 12%, en promedio simple), como se aprecia en el Cuadro 4.3. La razón de esa constante es que, como se señaló en el capítulo III, el margen para modificar los aranceles resulta estrecho por razones institucionales: Argentina, como miembro del MERCOSUR, aplica el arancel externo común (AEC) definido por el bloque, con algunas pocas excepciones.[123]

El mentado "arancel NMF", debemos recordar, se concede a todos los interlocutores comerciales con los cuales no haya otros acuerdos que fijen condiciones de acceso al mercado nacional de carácter preferencial. Teniendo en cuenta el origen de los bienes importados por Argentina, se trata de dos tercios de las compras externas. Esta

[123] Por ejemplo, el azúcar y el sector automotriz, donde los Estados Partes regulan el intercambio mediante acuerdos bilaterales. También se destacan como mecanismos de excepción al AEC los bienes de capital y de informática y telecomunicaciones, donde se permite mantener los regímenes nacionales "con carácter excepcional y transitorio". Las posiciones arancelarias de juguetes, lácteos y duraznos, por su parte, pueden aplicar temporalmente alícuotas distintas al AEC, y es posible solicitar rebajas puntuales por razones de abastecimiento. Asimismo, para un tercio del universo arancelario, existe al menos un Estado Parte del MERCOSUR que no aplica el AEC, pero en la inmensa mayoría (94%, y mayormente en bienes de capital, informática y telecomunicaciones e insumos y bienes intermedios) se trata de la aplicación de derechos de importación que se encuentran por debajo del AEC establecido (Rozemberg y otros, 2019, pág. 42).

observación es pertinente dado que prácticamente la totalidad de los productos originarios de los miembros del MERCOSUR gozan de preferencias arancelarias plenas, al igual que la inmensa mayoría de los productos originarios de aquellos países con acuerdos de complementación económica al amparo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) como Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia o Chile, Cuba y México;[124] o jurisdicciones con las cuales regían otros acuerdos preferenciales (verbigracia, los Acuerdos del MERCOSUR con Egipto, India, Israel o SACU).[125]

Cuadro N° 4.3. Aranceles NMF. 2006-2015.

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Promedio aritmético de derechos	12,2	12	11,6	12,6	12,6	13,6	12,5	13,4	13,6	13,6
Promedio ponderado comercio	12	12,3	10,9	13,3	12,2	13,2	12,2	12,1	11,1	10,8
Agricolas	9,8	10	8,6	7,8	9,8	11,6	11,8	11,7	11,6	13,4
No agrícolas	12,1	12,4	11	13,5	12,3	13,3	12,3	12,1	11,1	10,7
Crestas internacionales	36,5	36,7	35,8	36,1	35,9	37,2	36	36	36,5	36,5
Agricolas	14,6	14,6	15,1	15,1	15,2	15,3	15,3	15,6	15,6	15,6
No agrícolas	39,9	40	38,8	39,2	39	40,4	39	39,6	40	40
Libre de derechos	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	5,1	13	5,6	5,6	5,6

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Organización Mundial del Comercio.

Las importaciones de bienes durante el sub-periodo estuvieron sujetas, cuando correspondía, al pago de un tipo particular de arancel: el "arancel ad-valorem" (un porcentaje sobre el valor de la mercancía). La excepción a esta regla la constituyó un 8% del universo arancelario que tenía derechos mixtos (ad-valorem y derechos específicos).[126] No obstante, estos últimos, denominados "derechos de importación específicos mínimos" (DIEM) fueron eliminados en 2010.

[124] En el caso mexicano y cubano, el universo de productos con trato preferencial es menor al que detentan el resto de los países de la región.

[125] Como sostiene OMC (2021, pág. 75), es preciso tener en cuenta que "En la mayoría de los casos las preferencias arancelarias aplicadas en 2020 alcanzaban alrededor del 90% del universo arancelario, con la excepción del acuerdo con México (50,8%), Cuba (25,6%), la SACU (14,0%) y la India (9,3%). El promedio del arancel preferencial aplicado varía: es del 0% para el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y el Perú; del 10,7% para la India y del 10,2% para la SACU."

[126] A través de ellos se fijaba el pago de una determinada suma de dólares estadounidenses por kilogramo a importar. El valor final no podía exceder el arancel consolidado aplicado a las importaciones de miembros de la OMC. Los DIEM cubrían, puntualmente, a productos textiles y vestimenta.

En términos sectoriales, los aranceles tampoco sufrieron alteraciones relevantes, con la excepción de ciertas subas registradas en textiles, prendas de vestir, máquinas eléctricas y no eléctricas, productos lácteos, y manufacturas n.e.p[127] (Cuadro 4.4). De hecho, la última disminución substancial de la protección nominal se produjo durante los años noven1990, cuando se redujo el arancel promedio (ponderado) desde el 48% vigente en 1988 al 17% en 1993 (Berlinski, 2003).

Cuadro N° 4.4. Aranceles NMF por grupos de productos. 2006-2015.

Grupo de Productos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Productos animales	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,9	8,3	8,3	8,3
Productos lácteos	15,1	15,1	15,1	15,1	15,1	18,5	18,5	18,3	18,3	18,3
Frutas, legumbres, plantas	9,6	9,6	9,8	9,8	9,8	9,8	9,9	9,8	10,2	10,2
Café, té	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	14,3	14,3
Especias, cereales & otras prep.	11,9	12,1	12,2	12,2	12,2	11,8	12,4	10,9	10,9	10,9
Semillas oleaginosas, grasas & aceites	7,8	8,3	8,5	8,6	8,6	8	8,5	8	8,5	8,5
Azúcares y artículos de confitería	17,5	17,5	16,5	17,5	16,5	16,5	16,5	17,6	17,6	17,6
Bebidas & tabaco	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,7	17,7
Algodón	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4
Los demás productos agropecuarios	7,4	7,4	7,5	7,5	7,5	7,6	7,6	7,6	7,9	7,9
Pescado y sus productos	10,1	10,1	10	10	10	9,9	10	10,4	10,4	10,4
Metales & minerales	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	10,1	9,9	9,9	10,1	10,1
Petróleo	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Productos químicos	8,2	8,2	8,2	8,1	8,2	8,3	8,2	8,2	8,2	8,2
Madera, papel, etc	10,9	10,9	10,7	10,7	10,7	10,8	10,7	10,7	11,1	11,1
Textiles	21,5	20,8	20,4	22,5	23,1	23,3	22,5	23,3	23,3	23,3
Prendas de vestir	29,6	25,3	24,4	35	35	35	35	35	34,9	34,9
Cueros, calzado, etc	15,1	14,8	14,1	15,5	15,5	15,7	15,5	15,5	16,1	16,1
Máquinas no eléctricas	5,5	5,5	5,5	5,6	5,5	12,7	5,6	12,7	13,3	13,3
Máquinas eléctricas	12,4	12,5	12,5	12,3	12,5	14,1	12,5	14,1	14,8	14,8
Material de transporte	13,9	14,1	10,4	20,2	14	14,5	14,1	14,3	14,7	14,7
Manufacturas n.e.p.	14,1	14	13,6	13,7	13,6	15,3	13,6	15,2	15,7	15,7

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Organización Mundial del Comercio.

[127] Tomando como base el arancel promedio aplicado por sector en 2006. Es necesario advertir que los países contaban con la posibilidad de fijar el derecho de importación extra-zona obviando el AEC debido a la existencia de las listas nacionales de excepción (100 posiciones de la NCM en el caso argentino). En 2011 se tomaron "acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional" (Decisión Consejo del Mercado Común 39/11), lo cual permitió que los Estados Parte del MERCOSUR eleven los derechos de importación por encima del AEC para los bienes originarios de extra-zona en hasta 100 posiciones arancelarias.

Con relación a la estructura arancelaria cabe destacar que, en promedio, el 15% de las posiciones de productos agrícolas y el 40% de los productos no agropecuarios tenían un arancel NMF mayor al 15% (cresta arancelaria internacional). Se produjeron aquí, como afirman Bouzas y Grasi (2014, pág. 69) algunos cambios al calor de la crisis internacional:

> *"…después de la crisis de 2008 el gobierno aprovechó el 'agua' existente en las tarifas consolidadas en la Organización Mundial de Comercio (OMC) para incrementar algunas de ellas (en ciertos casos en coordinación con sus socios del Mercosur). Así, en el año 2010 ya había más de cuatrocientas posiciones arancelarias que calificaban como 'picos arancelarios' en comparación con apenas un puñado que se registraban diez años antes, en un contexto de protección nominal promedio relativamente estable".*

Por último, no hubo grandes oscilaciones sobre las exenciones arancelarias. En promedio, el 6% de las líneas de los productos agrícolas y el 12% de las correspondientes a los productos no agrícolas estuvieron exentas del pago de derechos de acuerdo a los datos de perfiles arancelarios de la OMC. Aunque este dato varía en función de la base de datos consultada. Por caso, en OMC (2021, pág. 72) se afirma que: "El principal cambio en cuanto a la estructura arancelaria desde 2012 fue un aumento en el porcentaje de líneas arancelarias libres de aranceles, el cual creció del 7,5% del total del universo arancelario en 2012 al 9,1% en 2020."

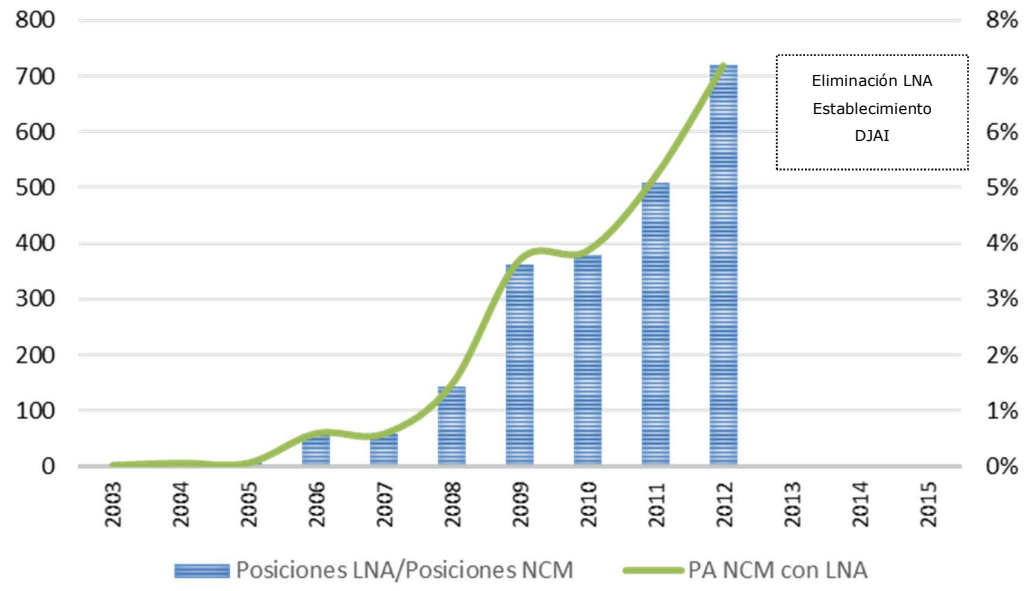
En suma, podemos concluir en el plano arancelario no se produjeron cambios sustanciales. Parte de la explicación, de todos modos, excede la coyuntura y se vincula con las restricciones regulatorias existentes sobre este instrumento que evaluamos en el capítulo III. La tradicional recurrencia a las medidas no arancelarias por parte de Argentina, en ese sentido, no parecer ser un simple "acto irracional". El estrecho margen existente en términos arancelarios multiplica la presión sobre otros instrumentos. Entre ellos, las licencias no automáticas de importación que analizamos a continuación.

4.1.2.1.2 Licencias de importación

La implementación de las licencias de importación en el periodo se llevó a cabo mediante los denominados Certificados de Importación (CI) que, aunque fueron creados en 1999, no se utilizaron con intensidad hasta los primeros años de la posconvertibilidad. En rigor,

entre 2003 y 2007 las licencias tuvieron un rol marginal, abarcando menos del 1% de las posiciones arancelarias del nomenclador. Recién en 2008 se inauguró una etapa "intensiva" con fines proteccionistas al ampliarse el universo de posiciones abarcadas, incluyendo en dicha oportunidad bienes "sensibles" de sectores como calzados, textiles, juguetes, motocicletas, productos metalúrgicos, entre otros (Gráfico 4.8).

Gráfico N° 4.8. Posiciones NCM sujetas a licencias no automáticas. 2003-2015. En valores y porcentajes sobre el total del nomenclador.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC, normativa LNA y OMC (2013).

Al examinar las posiciones arancelarias con licencias no automáticas por secciones de la nomenclatura es posible notar otro cambio. Mientras en el año 2006 el 84% de las licencias cubrían posiciones de calzado y de manufacturas diversas, seis años después no solo se incrementó el nivel de cobertura (del 0,6% hasta el 7,2% del nomenclador); también se amplió el universo: los materiales textiles dieron cuenta del 39% del total de posiciones seguidos por las máquinas y aparatos (21%), las manufacturas diversas (9%) y el calzado y los metales comunes (ambos, 6%) (OMC, 2013).

Los plazos de otorgamiento de las licencias no automáticas luego de la crisis internacional, por otra parte, empezaron a superaron sistemáticamente los 60 días estipulados en la normativa. Este punto es relevante ya que aunque la utilización de dichas licencias no supone un incremento de los costos directos de importación, el mero trámite

incorpora un mecanismo indirecto de aumento de costos de la mercadería a importar por la interferencia de tres factores: a) el costo de oportunidad del capital inmovilizado; ii) los costos asociados al almacenamiento de la mercadería que se encuentra a la espera de su aprobación para efectuar el desaduanamiento; y c) la incertidumbre respecto a la resolución del trámite. (Heyn y Moldován, 2011, pág. 185).

4.1.2.1.3 Valores Criterio

La recurrencia al uso de los denominados "valores criterio" también se produjo en el año 2008, con la declarada intención de evitar la "evasión fiscal y combatir la incorrecta declaración del valor" de las mercaderías de importación. El acento en productos originarios de China y Asia de esta herramienta no resultaba casual, ya que permitía tener un mayor control sobre bienes que, en particular, estaban afectando el entramado industrial local.

A través de este instrumento la Dirección General de Aduanas verificaba si el valor declarado por los importadores era inferior al "valor criterio", determinado administrativamente. O sea, la Aduana intentaba detectar desvíos respecto de los valores usuales para mercaderías idénticas o similares. En tal caso, las importaciones debían cursar por el "Canal Rojo Valor"[128] con constitución previa de garantía por la diferencia de tributación entre el importe pagado y el importe que surgiera de considerar el valor establecido por la AFIP.

Lógicamente, y aunque este dispositivo no detenía las importaciones, en los hechos actuaba como un factor disuasorio al incrementar el valor del bien luego del desaduanamiento. Esta situación se prolongaba hasta la conclusión de la investigación sobre el valor declarado y la consecuente determinación oficial respecto a la devolución (o no) de la garantía.

---

[128] En estos casos, los agentes verificadores del Servicio Aduanero efectúan un control documental y físico de la mercadería.

4.1.2.1.4 Defensa Comercial

En lo que respecta a las herramientas de defensa comercial, Argentina se destacó por su intensivo uso de las medidas antidumping desde el nacimiento de la OMC. Entre 1995 y 2002 el país realizó 167 aperturas de investigaciones. En relación a la hiperactividad de dicho periodo, durante los años iniciales del kirchnerismo se vislumbra una reducción en la apertura de investigaciones, así como en la aplicación de derechos definitivos y provisionales. Esta situación, sin embargo, también se modificó en 2008. Desde este año y hasta 2011 se abrieron 101 investigaciones y se incrementó la aplicación de derechos definitivos (75) y provisionales (46)[129] (Gráfico 4.9).[130]

En el caso de la aplicación de medidas vinculadas a prácticas de subvención, en el año 2003 Argentina abrió tres investigaciones y aplicó derechos provisionales en una oportunidad, mientras en 2004 aplicó derechos definitivos en tres oportunidades y cerró una investigación sin imposición de derechos. Luego de ello y hasta la finalización del gobierno de Macri no hubo cambios relevantes. Indudablemente, no se trata de un instrumento al cual el país haya recurrido con asiduidad.

Otras medidas implementadas relativas a las importaciones no generaron conflictos de resonancia debido a que su uso se ajustó, mayormente, a los fines previstos normativamente en los acuerdos internacionales. Por ejemplo, durante la sub-etapa analizada el país no fue un receptor usual de quejas respecto a la utilización injustificada o discriminatoria de medidas vinculadas a normas y reglamentos técnicos o ante decisiones relativas a medidas sanitarias o fitosanitarias; mientras otras acciones sobre las importaciones tuvieron un impacto limitado y fines extra-comerciales. Nos referimos, por

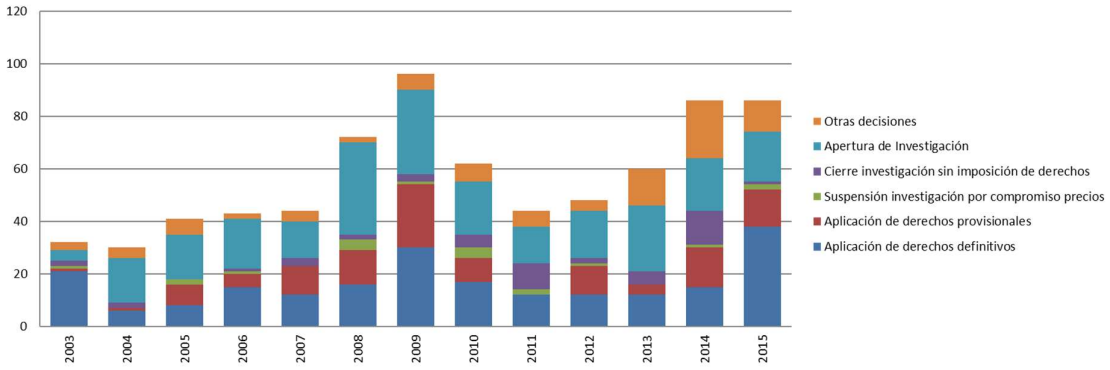
---

[129] Tradicionalmente, las medidas antidumping se focalizaron en ciertas secciones de la nomenclatura. Entre 1995 y 2020, tres cuartos de ellas se concentraron en metales comunes y manufacturas de esos metales; máquinas y material eléctrico; plástico y sus manufacturas; madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; y mercancías y productos diversos.

[130] Las medidas antidumping acarrean sus propios problemas. Como señala Bertoni (2010), además de la complejidad y los costos de administrar el mecanismo, no hay elementos en el Acuerdo Antidumping que garanticen que las medidas aplicadas tengan coherencia con algún enfoque económico o una determinada situación de discriminación de precios. Por otra parte, suele haber falta de información ante el escaso incentivo de los exportadores a participar de las investigaciones, y se produce un tratamiento inadecuado de ésta; o se ofrece una defensa inefectiva en dichas instancias ante lo cual se realizan cálculos de dumping irrazonables que configuran situaciones de abuso.

ejemplo, a las prohibiciones a la importación debido a políticas de resguardo ambiental, o por razones de salud pública, seguridad y/o protección de consumidores.

Gráfico N° 4.9. Medidas antidumping. 2003-2015.



Fuente: Elaboración propia sobre información de la Comisión Nacional de Comercio Exterior.

En síntesis, por el lado de las importaciones, recién a partir de la crisis internacional se empezó a realizar un uso más activo de un grupo de instrumentos donde se destacaron las licencias no automáticas, las medidas antidumping y los "valores criterio". Como afirman Dalle y Lavopa (2010), este conjunto constituyó, más precisamente, una especie de "kit de emergencia" que utilizó el gobierno para administrar, tenuemente, las importaciones en el mundo post Lehman Brothers cuya quiebra, siendo una de las principales financieras del mundo, marcó el clímax de la crisis sub-prime en Estados Unidos, cuyos efectos resonaron luego en todo el planeta.

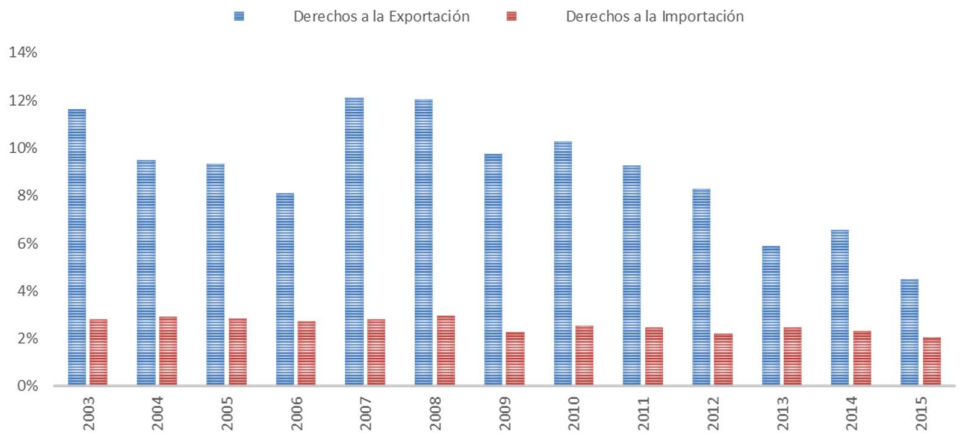
4.1.2.2 Medidas vinculadas a las exportaciones

4.1.2.2.1 Derechos de exportación

Por el lado de las exportaciones, un factor determinante del esquema macroeconómico de la posconvertibilidad fue el establecimiento de derechos de exportación desde el año 2002 tanto en productos industriales como agropecuarios, con una fuerte carga sobre los principales rubros de exportación (cereales, semillas y frutos oleaginosos, grasas y aceites vegetales o animales, residuos y desperdicios de las industrias alimentarias y combustibles).

La relevancia de los derechos de exportación desde la perspectiva fiscal resultó indubitable. Estos explicaron, en promedio anual, el 10% de los recursos tributarios totales entre 2003 y 2011[131] (Gráfico 4.10).

Gráfico N° 4.10. Participación de los derechos a la exportación e importación sobre los recursos tributarios totales. 2003-2015, en porcentajes.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la AFIP.

En el año 2008, como ya mencionamos, fue justamente este instrumento el que originó la primera crisis de magnitud que enfrentó la administración kirchnerista, ante el intento (fallido) de alterar el esquema vigente fijando derechos a la soja. Tan profunda resultó la crisis que terminó forjando la ruptura entre la entonces presidenta, Cristina Fernández y el vicepresidente Julio Cobos, que se unió al reclamo de las patronales agrarias y la oposición.

4.1.2.2.2 Liquidación de divisas

En el plano cambiario, en el año 2002 se estableció que las divisas obtenidas por cobros de exportaciones de bienes debían ser liquidadas en el Mercado Único y Libre de Cambios dentro de un plazo variable que dependía del tipo de producto (entre 60 y 360 días corridos contados desde la fecha de embarque).

[131] Los derechos de importación, por su parte, dieron cuenta del 2,7% de los recursos tributarios totales.

Esta medida garantizó una fuerte afluencia de divisas que en buena medida permitieron robustecer las reservas internacionales. Es importante tener en cuenta que mientras con los derechos de exportación el Estado se aseguró parte importante de la renta agrícola luego de la mega devaluación que marcó la salida de la Convertibilidad, a través del establecimiento de la obligación de liquidación de divisas se fortaleció el sector externo al propiciar la acumulación de reservas, factor central para la estabilidad macroeconómica.

Esta medida resultó en su momento un desafío de magnitud en términos administrativos en tanto, según reflejaban los periódicos de la época y como mencionamos en el capítulo II, el estado ya no tenía capacidad para ejercer algún tipo de control. De hecho, ante las recurrentes quejas por las inconsistencias encontradas en la implementación de la medida y con motivo de la ostensible falta de controles, los funcionarios del área económica durante la Presidencia de Eduardo Duhalde señalaban que la dificultad residía, precisamente, en que: "…el Departamento de Comercio Exterior del Banco Central está desmantelado después de diez años de Convertibilidad y llevará tiempo rearmarlo".[132]

4.1.2.2.3 Valores Referenciales

Los "valores referenciales" de carácter precautorio aplicados por la Dirección General de Aduanas desde 2005 tenían por finalidad evitar prácticas de subfacturación de exportaciones. La creciente importancia que adquirió el comercio exterior en la época y la necesidad de preservar estos recursos motivó una mayor regulación y control.

Específicamente, los valores referenciales incluyeron en esta sub-etapa productos como ajos, arándanos, caballos reproductores, calamares, cuero y pieles de ovino, desperdicios y desechos, langostinos, leche y preparaciones a base de leche, limones y limas, manzanas, miel, productos de cobre, sábalo, uvas frescas y yerba mate (OMC, 2007 y 2013).

El gobierno recurrió, de la misma forma, a la utilización de prohibiciones o restricciones cuantitativas en ciertos productos de exportación como desechos de cobre y aluminio, ganado bovino en pie y determinados cortes de carne bovina, exceptuando a la cuota

---

[132] Al respecto, ver https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-5761-2002-05-31.html

Hilton, a fines de "mantener la estabilidad de los precios internos y/o garantizar el abastecimiento". Si bien su uso fue limitado, es dable señalar que generó tensiones con aquellos sectores empresarios que detentan un fuerte control sobre los eslabones centrales de la cadena cárnica.

4.1.2.3 Medidas vinculadas a la dimensión institucional

Dentro de las medidas vinculadas a la dimensión institucional, el relacionamiento externo merece una mención particular, en este caso, por la falta de impulso a una agenda activa a fin de ampliar el universo de acuerdos de libre comercio. El hecho de que MERCOSUR tuviese (y tenga) una fuerte competitividad en productos agrícolas (especialmente protegidos por varios países desarrollados) y la existencia de una "sensibilidad industrial" por parte de Brasil y Argentina, complejizó el avance de ciertos acuerdos desde la perspectiva oficial.

Esta posición fue producto, más precisamente, de una ruptura histórica: Argentina dejó de lado la vinculación preferencial con Estados Unidos y se erigió como un actor crítico de las políticas del Consenso de Washington. El principal hito a este respecto fue, sin dudas, el rechazo a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005 durante la cumbre realizada en la ciudad de Mar del Plata. La buena sintonía entre los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela, así como el fortalecimiento de las relaciones con la región, sin dudas, sirvió para apuntalar los vínculos al interior del bloque regional y aunar fuerzas en contra de los proyectos de liberalización y subordinación económica.

Al respecto, como afirma Malacalza (2015, pág. 209), resulta claro que:

> *"…la crisis de 2001 derribó definitivamente el mito instalado en la presidencia de Menem de acceso al Primer Mundo, que había servido como justificativo de las reformas económicas de mercado y la política de alineamiento automático, y abrió la puerta a una redefinición de la agenda externa menos proclive a la articulación de asuntos con las potencias centrales y con mayor disposición a los acuerdos sur-sur. En ese sendero, el presidente Kirchner buscó articular un nuevo esquema centrado en una visión del Estado más intervencionista y más vinculada al modelo del desarrollismo, la expansión del mercado interno y el*

> *distanciamiento respecto de los organismos internacionales de crédito. Sin embargo, cabe aclarar que el rechazo al recetario del Consenso de Washington no fue reemplazado por medidas exentas de ambigüedades ni de pujas domésticas."*

Con relación a la participación de Argentina en la OMC se produjo una ampliación de los temas de interés más allá de la cuestión agrícola. Cobraron mayor relevancia las vinculaciones en el eje sur–sur, y aunque las negociaciones comerciales siguieron teniendo menor importancia que las de la deuda externa,[133] la participación de Argentina en las Conferencias Ministeriales de la OMC volvió a tener jerarquía ministerial (Zelicovich, 2016, pág. 52). Respecto al mecanismo de solución de diferencias, se trató de una sub-etapa con baja conflictividad: se recibieron solo dos consultas que no prosiguieron en la conformación de un Grupo Especial y se iniciaron cinco consultas que tampoco derivaron en la constitución de un panel (Delich, 2014).

También existieron otras iniciativas institucionales vinculadas al comercio exterior que deben ser reseñadas, aunque en muchos casos su origen se remonta a la convertibilidad y no sufrieron cambios de magnitud en la posconvertibilidad. Por ejemplo, el régimen de drawback, destinado a restituir como crédito fiscal a los exportadores, en forma total o parcial, los importes que hubieran pagado en concepto de tributos que gravan la importación de insumos importados utilizados en la producción de una mercadería exportable.

---

[133] La cuestión de la deuda también fue abordada en el seno de la OMC por parte de la Argentina. En efecto, "… durante la Conferencia Ministerial de Doha (Qatar) que se llevó a cabo en el año 2001, [los países en desarrollo] ejercieron presión y lograron incorporar sus preocupaciones en la agenda de la OMC a través de la creación del Grupo de Trabajo sobre Comercio, Deuda y Finanzas (GTCDF). El mandato de este grupo consistía en realizar un examen de la relación entre comercio, deuda y finanzas y ofrecer recomendaciones sobre las medidas que cabría adoptar a fin de mejorar la capacidad del sistema multilateral de comercio para contribuir a una solución duradera del problema del endeudamiento externo y reforzar la coherencia de las políticas comerciales y financieras internacionales, con miras a salvaguardar el sistema multilateral de comercio frente a los efectos de la inestabilidad financiera y monetaria. En los primeros años del GTCDF (2002-2005) surgieron posturas divergentes respecto de la orientación que éste debía tomar. Más allá de ciertas posiciones "intermedias", es posible distinguir dos grupos: por un lado, los países desarrollados y particularmente los Estados Unidos; por el otro, la Argentina, y un conjunto de países conformado por 79 Estados de África, el Caribe y el Pacífico (denominado Grupo de Países ACP). Este último grupo propuso diversas iniciativas en vistas de lograr que el comercio internacional contribuyese decididamente al desarrollo" (Padín, 2017, pág. 125).

Adicionalmente, continuaron vigentes los reintegros a la exportación, mediante los cuales se devuelven total o parcialmente los tributos interiores que se hubieran pagado en las distintas etapas de producción y comercialización de las mercaderías manufacturadas que luego se exporten. Las "exportaciones de plantas industriales completas u obras de ingeniería" también recibieron un tratamiento de reintegro específico.

El régimen de admisión temporaria tampoco sufrió cambios sustantivos. Esta herramienta permite a los exportadores importar libres de aranceles y demás tributos aquellos insumos o materiales utilizados en el proceso de producción de una mercadería a ser exportada; al igual que el régimen de reembolsos adicionales para todas las exportaciones realizadas desde puertos ubicados en la región patagónica entre las localidades de San Antonio Este y Ushuaia (aplicado desde 1984).

En otro orden, el país consolidó proyectos de inversión y comercio exterior a través del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y apoyó la actividad exportadora de empresas nacionales a través de la Fundación Exportar. En el caso de las importaciones, también se encontraban en vigor diversas opciones que ofrecían exenciones (o diferimientos) al pago de derechos, como la importación temporaria de bienes de capital, la importación de líneas de producción usadas, la exención del arancel para insumos de investigaciones y de bienes integrantes de grandes proyectos de inversión, entre otros.

De todas maneras, vale subrayar que muchas de las iniciativas mencionadas no escapan a la caracterización de Baruj y otros (2009, pág. 120) quienes señalan, entre otras cuestiones, que las instituciones e instrumentos que conforman la estructura de aliento a la competitividad de las empresas sufrían la carencia de una "estrategia país" clara, al no contar con plazos predeterminados ni mecanismos de seguimiento, evaluación y redefinición o espacios nítidos de coordinación; al tiempo que las acciones implementadas resultaban un abanico desarticulado de instrumentos orientados a atender diferentes áreas del quehacer empresarial.

Por último, es preciso hacer una breve mención a otros aspectos institucionales de carácter funcional. La formulación e implementación de la política comercial externa se caracterizó, históricamente, por la centralización de competencias en el Poder Ejecutivo,

con un papel marginal del Congreso.[134] Varias agencias del Poder Ejecutivo intervienen en la PCE, aunque con una notable preeminencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Producción/Economía, como detallamos en el capítulo VI. La falta de mecanismos de coordinación inter-institucionales formales y la ausencia de vínculos institucionalizados entre el sector público y actores de la sociedad civil son rasgos característicos de la PCE, al igual que su subordinación a urgencias macroeconómicas, la falta de consenso sobre la estrategia de inserción internacional y el modelo de desarrollo o la debilidad de su burocracia (Zelicovich y Zack, 2020).

Sobre ese marco general, que resalta líneas de continuidad a lo largo de la posconvertibilidad, se produjeron varios cambios institucionales que modificaron la distribución de responsabilidades entre las distintas agencias. Así, mientras en los noventa las competencias estaban distribuidas entre el Ministerio de Economía, encargado de los instrumentos de política y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, a cargo de las negociaciones comerciales internacionales y la promoción comercial,[135] en 2008 se produjo una transformación relevante con la creación del Ministerio de Producción.[136]

La nueva cartera tomó buena parte de las competencias del denominado Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, cuyo rol se redujo, básicamente, a "entender en la elaboración, aplicación y fiscalización del régimen impositivo y aduanero". En 2009, el Ministerio de Producción se desdobló en el Ministerio de Industria, que conservó gran parte de las competencias sobre la política comercial, y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.[137]

Finalmente, en 2011 se creó en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas, la Secretaría de Comercio Exterior.[138] Esta Secretaría absorbió las competencias del Ministerio de Industria y buena parte de la funciones a cargo de la Cancillería si bien,

---

[134] Aunque en ciertas coyunturas su papel fue determinante, como lo demuestra la derrota del proyecto de ley para la aplicación de derechos de exportación móviles en 2008.

[135] Ley N° 24.290/92.

[136] Decreto 2025/08.

[137] Decreto 1366/09.

[138] Decreto 2082/11.

igualmente, mantuvo su participación en lo referido a las negociaciones internacionales y, en parte, a la promoción comercial.

La entonces Presidenta Cristina Fernández explicó esta decisión en su discurso de asunción pronunciado el 10 de diciembre de 2011 en el Congreso de la Nación:

> *"He dado orden a mis ministros de la necesidad de hacer sintonía fina. Para ello también he dispuesto que, en el ámbito del ministerio de Economía, se cree una Secretaría de Comercio Exterior que opere junto a la Secretaría de Comercio Interior. Como en todos los países del mundo, el comercio no es a dos bandas, es una sola banda, bajo la égida y la órbita del ministro de Economía y con la dirección de la Presidenta de la Nación. Comercio Exterior y Comercio Interior son al mismo tiempo las dos caras de una moneda que es el comercio de la República Argentina que es una sola y que no puede estar dividida".*

En conclusión, podemos afirmar que la política comercial externa no resultó particularmente enérgica en los primeros años de la gestión kirchnerista. Recién en 2005 empezó a detectarse un viraje que se acentuó en 2008, como respuesta defensiva ante los primeros coletazos de la crisis internacional. Como advierten Bouzas y Gosis (2014, pág. 64), "…a partir de 2005 el carácter crecientemente restrictivo de la política comercial se materializó a través de una variedad de instrumentos no arancelarios y medidas no documentadas que se agudizaron después de la crisis internacional de 2008".

Desde ese entonces varios instrumentos adquirieron mayor relevancia, destacándose las licencias de importación, valores criterio, valores referenciales y las medidas antidumping como una especie de "kit de emergencia" para capear los primeros efectos de la crisis. Hacia el final de esta sub-etapa, la creación de la Secretaría de Comercio Exterior puso de manifiesto la intención oficial de fortalecer el control sobre el comercio internacional. Este hecho resultaría un verdadero presagio de que el fin de los "años dorados" conllevaría, asimismo, otra modalidad de intervención donde la política comercial externa ganaría en tanto intensidad, convirtiéndose en una herramienta predilecta en el arbitraje estatal; y también se incrementaría su opacidad, mediante el incremento de las "medidas no escritas".

4.2 Los años finales de la experiencia kirchnerista (2012-2015)

El déficit en la cuenta corriente y la caída de las reservas internacionales marcaron el inicio de un nuevo ciclo económico donde ya no se registraron "tasas de crecimiento chinas" sino un estancamiento del nivel de actividad junto a la reaparición de la restricción externa.

Desde una perspectiva de largo plazo es posible advertir que se trató del comienzo de un decenio signado por profundos cambios políticos y "perdido" en términos de crecimiento, considerando que en 2019 el PIB de Argentina resultó un 2,6% menor que en 2011 y que en ese mismo lapso el producto *per cápita* se contrajo un 10,6% (Wainer, 2021b). La comparación entre puntas, de todas maneras, ilustra parcialmente la situación. No solo porque en esos años se produjo un cambio de modelo económico, sino también porque mientras entre 2011 y 2015 el PIB se expandió, tenuemente, un 1,5% y el PIB *per cápita* se redujo 2,7%, entre 2016 y 2019 el PIB se contrajo 1,9% y el PIB *per cápita* se comprimió 4,8%.

El complejo escenario económico vigente entre 2012 y 2015 se explica por la confluencia de diversos elementos. Por el lado del sector externo, se evidenció un importante deterioro a partir del déficit industrial y energético,[139] junto al ascendente peso de la formación de activos externos.[140] En este marco, las autoridades tampoco lograron calibrar una política consistente a fin de reducir la inflación, en un contexto de apreciación cambiaria y

---

[139] La industria se contrajo a una tasa anual acumulativa de 1,5% entre 2011 y 2015, mientras el empleo industrial se mantuvo prácticamente estable (Santarcángelo, Padín y Vitto, 2021, pág. 51). No obstante, el déficit de las ramas más dinámicas de actividad manufacturera durante el kirchnerismo (equipos de radio, televisión y comunicaciones, maquinaria y equipo, e industria automotriz) continuó incrementándose sensiblemente, deteriorando el resultado de la balanza comercial (Wainer y Belloni, 2018). Como advierten Santarcángelo y Perrone (2018, pág. 58), el déficit comercial se profundizó "…en una etapa de fuerte crecimiento del consumo interno, presionando de manera creciente sobre las cuentas externas de la economía local. Este elemento constituye un factor decisivo para evaluar la sustentabilidad de mediano y largo plazo de esquemas de crecimiento sustentados en el consumo interno como elemento dinámico de la demanda, como ha sido el vigente en la economía argentina hasta el año 2015".

[140] A diferencia de lo sucedido en los años de la dictadura (1976-1983) y durante los años noventa, la formación de activos externos no constituyó un mecanismo de "valorización financiera" a partir del endeudamiento externo. Predominó en esta etapa la dolarización de ganancias corrientes originadas en la "economía real".

deterioro de las cuentas públicas, donde el peso de los subsidios a los servicios públicos tuvo un rol sustancial (Kulfas, 2016).

El escenario internacional, a su vez, desmejoró en relación a los primeros años de la posconvertibilidad. En este sub-periodo, el comercio mundial ralentizó su tasa de crecimiento (del 8% al 3% promedio anual, en volumen), mientras el producto global retrajo su evolución (desde 3,7% a 2,7%, promedio anual). El dato no es anecdótico: concluyó así una etapa histórica en la cual el crecimiento del comercio internacional duplicó el aumento del producto.

Por su parte, las exportaciones argentinas de bienes durante estos años cayeron sensiblemente (-10,8% t.a.a.). Detrás de esta caída sobresalen diversas causas. La crisis energética —cuyas raíces se remontan a la política de desregulación de los años 1990— fue un primer factor que generó un doble efecto. Por un lado, comprimió las exportaciones a partir de 2008. Por el otro, desató un aumento notable de las importaciones, especialmente en el periodo 2011-2014, que se tradujo en un déficit sectorial progresivo a partir del año 2011. Este desempeño incidió en la declaración de utilidad pública del autoabastecimiento de hidrocarburos y la expropiación del 51% de las acciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y de YPF Gas (Ley N° 26.471) en mayo de 2012.

Otros dos componentes que también condicionaron el comportamiento exportador fueron la contracción de las ventas externas industriales ante el desmejoramiento de la economía de Brasil, así como, con menor relevancia, el proceso de apreciación cambiaria, que se intensificó en estos años (Wainer, 2019). No obstante, hasta 2012 la baja de las exportaciones de energía y de bienes manufacturados fue parcialmente compensada por la evolución de los precios de ciertos commodities. Pero la caída de los términos de intercambio en 2013 trastocó ese cuadro. En consecuencia, el superávit comercial de U$S 12 mil millones registrado en 2012 se redujo a U$S 1,5 mil millones en 2013 y a U$S 2,6 mil millones en 2014.

Finalmente, en 2015 y por primera vez luego de quince años, la balanza comercial resultó deficitaria en U$S 3,4 mil millones.[141] Esto sucedió a pesar de que en el último año del

[141] La elasticidad ingreso promedio de las importaciones entre 2002 y 2015 fue de 4,4; un registro mucho mayor que el prevaleciente durante la etapa de la industrialización sustitutiva (1,5) donde

mandato de Cristina Fernández las importaciones menguaron un 8,4% debido a la incidencia que tuvo la caída de precios de los bienes importados —básicamente, combustibles y energía— ya que, en lo que respecta a las cantidades, se registró una suba del 3,4%.

Otro fenómeno a destacar en estos años también es el tenue proceso de reprimarización de la estructura exportadora: los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario constituyeron el 60% de las exportaciones, lo cual representa 5 puntos porcentuales más que en la sub-etapa previa.[142]

El déficit de la balanza comercial de bienes que mencionamos, de todas maneras, no fue el único elemento que impactó en el resultado de la cuenta corriente. La salida de divisas por otros conceptos como el turismo emisivo y el giro de utilidades y dividendos, que superaron los U$S 9,8 mil millones en promedio entre 2010 y 2013, también presionaron sobre el sector externo.

Ante el deterioro económico local, que se conjugaba con un escenario internacional menos alentador, el gobierno decidió adoptar múltiples medidas con la esperanza de evitar una mayor pérdida reservas y sortear de tal modo una crisis que afectase el nivel de actividad y empleo (Schorr y Wainer, 2013; Manzanelli y otros, 2014). Para ello, se priorizó una intervención estatal más robusta guiada por un doble objetivo: acrecentar la entrada de divisas y restringir su salida (Padín, 2018).

El incremento de la afluencia de divisas se cristalizó en iniciativas como el lanzamiento del certificado de depósito para la inversión (CEDIN) y el bono argentino de ahorro para el desarrollo económico (BAADE), creados en el marco de la Ley de exteriorización voluntaria de tenencia de moneda extranjera en el país y en el exterior (Ley N° 26.860); la ampliación de la oferta mediante modificaciones en la integración mínima diaria en

---

primaba una estructura industrial con mayor grado de integración (en una economía mucho más cerrada) (Wainer, 2018, pág. 97).

[142] Asimismo, se evidenció una leve retracción en la concentración y extranjerización del comercio exterior. Las firmas de la cúpula, que habían llegado a explicar el 78% de las exportaciones en 2005, oscilaron entre el 65% y el 68% de las ventas totales, valores similares a los de la convertibilidad. Además, la participación del capital extranjero en las exportaciones de la cúpula, si bien conservó una porción considerable, registró una leve caída (hasta el 65,7%) en 2015.

moneda extranjera de los bancos;[143] la reducción de los tiempos para la liquidación de divisas ante operaciones de exportación en el mercado de cambios;[144] o la obligatoriedad del ingreso y negociación en el mercado de cambios de la totalidad de las divisas provenientes de operaciones de exportación por parte de empresas productoras de petróleos crudos o de sus derivados, gas natural y gases licuados y de empresas que tuviesen por objeto el desarrollo de emprendimientos mineros.[145]

La restricción de la salida de divisas se llevó a cabo, entre otras medidas, mediante un significativo refuerzo del control de cambios y de la administración de los flujos de pagos externos, en conjunto con la limitación del giro de utilidades. También se implementaron considerables restricciones a la compra de dólares en concepto de "atesoramiento" y luego se prohibió la operatoria.[146] A posteriori, se diseñó un esquema con mayor flexibilidad[147] mediante la instauración de regímenes informativos por parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos para quienes adquieran moneda extranjera por otros motivos (estudios, actividades culturales, deportes, entre otros) y se estableció la autorización de compra de divisas para viajes únicamente en la moneda del país de destino.

Accesoriamente, se fijaron recargos a las operaciones de adquisición de bienes y/o prestaciones y locaciones de servicios efectuadas en el exterior o a través de internet, canceladas mediante la utilización de tarjetas de crédito y/o de compra[148] a cuenta del impuesto a las ganancias y el impuesto sobre los bienes personales; se pesificaron las pensiones extranjeras y se limitó la compra de mercancías del exterior vía plataformas virtuales a 25 dólares estadounidenses obligando a que, por encima de ese monto, las

---

[143] Ver BCRA – Comunicación A 5246.

[144] Ver Resolución MEFP 142/2012, modificatorias y complementarias. La norma sufrió varios cambios ante la necesidad de ajustar los plazos originalmente estipulados.

[145] Dictada en octubre de 2011, la medida puso fin a un régimen sectorial preferencial (Decreto 1722/2011).

[146] Ver BCRA - Comunicación A 5318.

[147] El dólar en el mercado ilegal creció fuertemente y se convirtió en una referencia alternativa de valor que, más allá de su peso marginal respecto al volumen de operaciones, condicionaba las expectativas de los actores económicos.

[148] Resolución General AFIP N°3378, sus modificatorias y complementarias.

compras se efectúen al amparo del régimen general de importación;[149] y se modificó la Ley de Impuestos Internos incrementando las alícuotas para los "vehículos de alta gama".

En lo que respecta a las importaciones de bienes, en una primera instancia se amplió el universo de posiciones arancelarias cubiertas por las licencias no automáticas de importación, que alcanzaron su pico en 2012 (7,2%). Pero en febrero de ese año se modificó radicalmente el esquema de administración del comercio, obligando a los importadores a presentar una Declaración Jurada Anticipada de Importaciones (DJAI) antes de realizar la compra de un bien en el exterior.[150]

Las DJAI implicaron una modificación cualitativa en la política comercial externa: se contemplaron todas las posiciones del nomenclador y parte sustancial de los sub-regímenes aduaneros de importación con mínimas excepciones —regímenes de donaciones, muestras, franquicias diplomáticas, courier y envíos postales—. El mecanismo establecía como requisito previo a la importación el envío de información (datos del importador, posición arancelaria, unidades a importar, montos comprometidos, origen y procedencia de la mercadería, entre otros), que debía ser evaluada por diferentes organismos, entre los que se destacaba la Secretaría de Comercio, para que luego se aprobase (o no) la correspondiente operación.[151]

En lo referido a los servicios, también se produjeron cambios. Se estableció una Declaración Jurada Anticipada de Servicios (DJAS) que fijaba el deber de informar operaciones en función de su objeto y monto. Asimismo, se estableció una Declaración Jurada Anticipada de Fútbol (DJAF) que buscaba incrementar el control sobre las transferencias de jugadores al exterior. En esa misma resolución, se establecía una "Nómina Dinámica de Paraísos Fiscales Deportivos".[152]

En el caso de los pagos al exterior, se creó una Declaración Jurada de Pagos al Exterior (DAPE) que consistía en un régimen informativo, previo al pago las operaciones, que

---

[149] Resolución General AFIP N° 3582/2014.

[150] Resoluciones Generales N° 3252 y N° 3255 de la AFIP.

[151] Distintas Comunicaciones del Banco Central de la República Argentina fortalecieron aún más los controles, velando por el cumplimiento de formalidades de la DJAI. Al respecto, ver Comunicación A N° 5274, 5647 y 5060.

[152] Resolución General AFIP N° 3376/2012.

abarcaba a las utilidades y dividendos, las deudas financieras e intereses, las operaciones de Courier y las importaciones bajo régimen simplificado. Entre las medidas que buscaron potenciar los controles, también se incluyó la necesidad de un aval previo de la AFIP sobre las operaciones cambiarias a partir de una evaluación fiscal y económica-financiera del contribuyente (Programa de Consulta de Operaciones Cambiarias).[153] Finalmente, se desplegaron otras medidas como los controles sobre las casas de cambio, la prohibición de que los bancos (exceptuando a los estatales) operen en puertos y aeropuertos y una mayor supervisión sobre las entidades financieras a fines de evitar maniobras de elusión de controles vía con tarjetas de crédito.

La batería de medidas que se tomaron en esta sub-etapa, que supuso un nivel de arbitraje inédito en el periodo democrático, no estuvo exenta de cambios en el gabinete. El más relevante se produjo a fin de 2013, con la centralización de las decisiones en el nuevo ministro de Economía, Axel Kicillof, lo cual redujo el esquema de compartimentos estancos y descoordinación con el que funcionaban hasta entonces las áreas económicas del gobierno.

A inicios de 2014, se produjeron varias novedades en el frente económico. En un marco de caída de reservas internacionales y amenazas de corrida cambiaria, la administración devaluó la moneda, incrementó las tasas de interés y frenó el pago de importaciones fijando un cronograma *ad hoc* de "normalización". Luego de ello, exploró la posibilidad de buscar financiamiento en el mercado internacional, para lo cual era indispensable ordenar ciertos "asuntos pendientes", como alcanzar un acuerdo por la deuda con el Club de París, cancelar lo adeudado a empresas que tenían laudos favorables ante los tribunales del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI)[154] y dar por terminado el conflicto con Repsol-YPF luego de su reestatización en 2012.

---

[153] Resolución General AFIP N° 3210, sus modificatorias y complementarias.

[154] En 2012 el país fue suspendido del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) por parte de Estados Unidos al considerar que la Argentina no actuó de buena fe en los casos que se resolvieron a favor de las empresas Azurix y Blue Ridge Investment en el marco de CIADI. El SGP conlleva un acceso preferencial para un subgrupo de productos a distintos mercados como Estados Unidos, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Suiza, Noruega o Rusia, entre otros. En 2018, bajo el gobierno de Macri, la administración estadounidense revirtió esa decisión.

Esa hoja de ruta, de todas maneras, recibió un revés inesperado luego de los dictámenes favorables que consiguieron los tenedores de bonos que decidieron no ingresar a los canjes de deuda de los años 2005 y 2010, imposibilitando así que el país pudiese acceder a los mercados de crédito internacionales (Guzmán, 2017, pág.108).[155] Cerrado ese camino, el gobierno retomó la política de apreciación cambiaria, se limitaron los pagos de importaciones y se pospusieron los giros de utilidades y dividendos.

A su vez, se incrementó la presión sobre los principales exportadores para que liquidasen sus stocks (incluyendo la creación de un seguro de cambio que los indujera a ese fin),[156] y se renovó un acuerdo de swap de monedas con China, cuyo origen se remonta al 2009. De tal modo, el gobierno alcanzó su objetivo en términos del nivel de las reservas internacionales y llegó sin mayores sobresaltos económicos a las elecciones presidenciales de 2015.

Manifiestamente, el retorno de la restricción externa había traído a la luz varias de las cuentas pendientes que enfrentaba Argentina, así como nuevos desafíos. En la visión de la ex Presidenta Cristina Fernández, a modo de autocrítica de su último mandato, el principal problema se redujo a que "…no le encontramos la vuelta al estrangulamiento que se produce cuando estás industrializando el país y los trabajadores ahorran en dólares, que es un problema de la Argentina. No lo supimos resolver".[157]

Más allá del tenor de esa crítica, es claro que el contexto apremiante bajo el cual se desenvolvió la economía en los últimos años del kirchnerismo relevaba, a su vez, otros asuntos. A modo ilustrativo, dio cuenta de que el tipo de arbitraje que ejercía el gobierno, concentrado en el vértice del poder ejecutivo, hizo efectivamente mella sobre la

---

[155] Como sostienen Nemiña (2018, pág. 167): "La situación obturó la posibilidad de obtener financiamiento en los mercados privados de capital, ya que Griesa había amenazado a imponer sanciones a cualquier institución financiera que ayudara al país mientras no cumpliera el fallo. Ante esta situación, el gobierno avanzó en dos sentidos. Primero, en el marco de la Asamblea General de la ONU promovió, junto al G77 y China, la sanción de un Marco de Reestructuración de Deudas Soberanas que, según Manzo (2017), busca limitar el accionar de los fondos buitres y repartir las cargas entre deudores y acreedores de manera más equitativa; y segundo, profundizó la relación económica con China, consolidado como su segundo socio comercial después de Brasil."

[156] Ver BCRA - Comunicación A 5502.

[157] Entrevista del diario El País (España), 28 de septiembre de 2017. Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/09/27/argentina/1506481318_381586.html

legitimidad del ejercicio del poder político, al implicar una toma de posición permanente ante conflictos de toda clase. La visibilidad que adquirió ese arbitraje a medida que la crisis del sector externo se agudizaba no hizo más que acelerar la puesta en cuestión de ese tipo de ejercicio "politizado" del poder.

Encontramos aquí una diferencia sustancial con el menemismo que debe ser destacada. En la década del 1990, el arbitraje se efectuaba entre el ala *técnica* y el ala política del gobierno, puesto que las fracciones que integraban el bloque de poder estaban selladas por la disciplina dineraria. La convertibilidad actuaba como prenda de unidad y limitaba, a su vez, la capacidad de arbitraje estatal (Bonnet, 2012). En la posconvertibilidad kirchnerista, era el Poder Ejecutivo el que buscaba arbitrar entre las distintas fracciones del capital. Como ya mencionamos, este ejercicio lesionó la legitimidad y dañó electoralmente al oficialismo, reduciendo así la necesaria fortaleza política que requería para avanzar con su plan de acción.

Por otra parte, el intento de regular la economía mediante una profusa batería de iniciativas también expresaba los límites que habían tenido las transformaciones durante la "ola progresista". En efecto, el estado no experimentó una mutación sustancial que le permitiese tener un mayor control sobre aspectos claves del proceso económico-productivo. Como remarcamos en el capítulo II, el desarme de los estados desarrollistas y su reconfiguración como "estados de competencia" no fue anecdótico. El caso de las DJAI que examinamos en detalle en la próxima sub-sección es un ejemplo relevador al dar cuenta de los límites estrechos que marcaban el horizonte; límites que supo construir, en su paso triunfante, el proyecto neoliberal.

Tampoco mediaron cambios de raíz en otros dos elementos estratégicos que hacen al contexto: la organización económica y productiva a nivel global y el ordenamiento geopolítico que la encuadraba, tal como lo detallamos en el capítulo II. Adicionalmente, el "sentido común" neoliberal, construido por años y difundido a doquier por gran parte de los medios a nivel nacional, regional y global, tampoco fue derribado.

En conclusión, como afirman Crespo y Ghibaudi (2017, pág.35) en una referencia a Latinoamérica que puede hacerse extensiva al caso argentino, aunque los gobiernos progresistas promovieron significativas mejoras sociales no lograron desmontar los fundamentos productivos e ideológicos del neoliberalismo. Este fracaso excedió la voluntad política o los errores. Era la supervivencia de la organización productiva, el

contexto geopolítico y el conjunto de valores morales los que confirmaban en su presencia el vigor del neoliberalismo.

La derrota en las elecciones legislativas de 2013 y el triunfo en 2015 del por entonces líder opositor Mauricio Macri en la segunda ronda electoral presidencial (con el 51,34% de los votos) cerraron, así, un ciclo de 12 años en los que se alcanzaron valiosos resultados económicos y sociales bajo una orientación política que, aun sin promover cambios de naturaleza estructural, sí se había animado a romper con parte sustancial de las ataduras que ligaban al país con las políticas del Consenso de Washington.

La asunción de Mauricio Macri implicó un giro radical hacia la senda del neoliberalismo, de la mano de una alianza multipartidaria que contó con el apoyo de las principales fracciones del capital y fue recibida con beneplácito por parte de las principales potencias occidentales. Antes de adentrarnos en ese periodo, es preciso reseñar sucintamente las características de la política comercial externa durante los últimos años del kirchnerismo.

4.2.1 La política comercial ante el retorno de la restricción externa

Al compás de la frágil situación económica, la política comercial externa alcanzó una relevancia inusitada. Así, el "kit de emergencia" utilizado hasta 2012 y compuesto por la tríada de medidas antidumping, valores criterio y licencias no automáticas de importación, fue reforzado bajo un enfoque de administración comercial más activo que contemplaría otros recursos a medida que el escenario mostraba mayor crudeza.

4.2.1.1 El fortalecimiento del "kit de emergencia"

En el caso de las medidas antidumping, se continuó con el camino ascendente iniciado en 2008. Entre 2012 y 2015 se abrieron 82 investigaciones, en 77 casos se aplicaron derechos definitivos y en 44 oportunidades, derechos provisionales.[158] La utilización de los valores criterio y referenciales también se intensificó, al punto que en 2015, 24 mil productos eran cubiertos por los valores criterio[159] y el 9% de las posiciones arancelarias contaba

[158] Las medidas antidumping abarcaron entre el 1,3% y el 1,7% del total de las importaciones (en valor) entre 2013 y 2019 (OMC, 2021, pág.95).

[159] Se hace referencia a "posiciones SIM" (Sistema Informático Malvinas). La Dirección General de Aduanas descompone las posiciones arancelarias en "posiciones SIM" agregándoles tres dígitos a la posición de la nomenclatura común del MERCOSUR y una letra (dígito control). De tal manera, mediante un código de 11 dígitos (y una letra) identifica con mayor precisión determinados grupos de productos.

con valores referenciales; lo cual refleja el creciente rol que fue adquiriendo la Aduana en términos de control de las importaciones durante esta sub-etapa.[160]

El cambio más profundo, sin embargo, se produjo en el caso de las licencias no automáticas de importación. Hasta 2011 las licencias fueron una efectiva barrera de contención que tendió a reducir las importaciones (Manzanelli y Calvo, 2021). En 2012, el número de posiciones arancelarias alcanzadas se acrecentó hasta alcanzar el 7% del nomenclador. Su utilización intensiva, siguiendo a Rampanini (2021), tuvo un triple propósito:

i) disminuir la tasa de crecimiento de las importaciones de bienes que podían poner en riesgo los niveles de producción en ciertos sectores industriales;
ii) morigerar el impacto de la crisis internacional buscando limitar el ingreso al mercado nacional de bienes que habían quedado sin mercado ante la caída en el consumo mundial, preservando así el entramado productivo y el empleo nacional; e
iii) impulsar un proceso de sustitución de importaciones.

En 2013, como veremos a continuación y en un marco de mayor control sobre el comercio exterior, las licencias no automáticas fueron derogadas.

4.2.1.2 Las declaraciones juradas anticipadas de importación

El establecimiento de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) en 2012 marcó un quiebre sustantivo en la política de administración comercial superando con creces la influencia del mentado "kit de emergencia". La utilización de las DJAI implicó que Argentina ingresara a una nueva era en lo que respecta a la política comercial externa. Era el tiempo del "proteccionismo sucio", siguiendo la definición de Burgos y Urturi (2015), en el sentido de que se buscaba "salir de las prácticas toleradas por la OMC" para hacer frente a un escenario económico que lucía apremiante.

El nuevo instrumento permitía controlar cada operación de importación sobre la totalidad de las posiciones arancelarias del nomenclador (con mínimas excepciones), regulando así

[160] Al respecto, ver: https://www.pagina12.com.ar/335462-control-sobre-importaciones

las cantidades, en tanto era condición necesaria para realizar el desaduanamiento de la mercadería contar con una DJAI aprobada (en la jerga, en estado "SALIDA")[161] por parte de las autoridades competentes.[162]

La potencia de las DJAI como "moneda de cambio", asimismo, facilitó el alcance de "acuerdos" con el sector privado para buscar un mayor equilibrio comercial a partir de mecanismos de compensación de importaciones y exportaciones. También permitió lograr compromisos extra-comerciales vinculados a los precios de venta en el mercado interno, las inversiones, la reducción en el giro de utilidades y la utilización de componentes nacionales en el proceso productivo (en reemplazo de insumos extranjeros).

Era evidente que el "poder de fuego" de las DJAI resultaba incomparable respecto al que ostentaban las licencias no automáticas de importación. Atento a ello, en enero de 2013 las LNA fueron derogadas.[163] La decisión no se fundaba únicamente en el notorio solapamiento de ambos instrumentos. Tanto las DJAI como las licencias habían quedado bajo la lupa de la OMC ante los reclamos de ciertos Miembros. En consecuencia, la derogación de las licencias permitiría que, ante un revés en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, éste no pudiera expedirse ni fijar recomendaciones sobre ese instrumento; lo cual hacía posible, su futuro restablecimiento.

En rigor, el control sobre las importaciones de bienes desencadenó en 2012 una solicitud de consultas en la Organización Mundial del Comercio por parte de tres potencias mundiales (Estados Unidos, Japón y la Unión Europea), que derivó posteriormente en el establecimiento de un Grupo Especial ante el mencionada Órgano de Solución de

---

[161] Ello implicaba que la DJAI había sido intervenida en forma completa por todos los organismos competentes y había tenido una decisión satisfactoria (sobre un ítem/subítem), permitiendo su afectación.

[162] Durante su vigencia, distintos medios trazaron un paralelismo entre las DJAI y los "certificados de declaraciones juradas de necesidades de importación" vigentes durante el gobierno de Alfonsín a partir del Decreto 4070/84. No obstante, además de las enormes diferencias entre ambos contextos, esta última medida directamente prohibía la importación para consumo de ciertas mercaderías fijando excepciones como las "mercaderías necesarias para las actividades productivas, cuando la producción nacional no sea sustitutiva de la importación en razón de sus características técnicas, innovaciones tecnológicas o calidades diferenciales o cuando así lo aconsejen razones de abastecimiento".

[163] Resolución N° 11/2013 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Diferencias,[164] encargado de analizar la compatibilidad de las medidas impulsadas por parte de Argentina con los compromisos asumidos por el país como miembro del sistema multilateral de comercio.

Esta unión de intereses contra un país cuya participación en el comercio internacional no superaba el 0,4% da cuenta de otras cuestiones. Por caso, la emisión de un mensaje disciplinador a otros miembros del sistema que buscasen restringir el libre comercio en un contexto económico más complejo luego de la crisis internacional. Es preciso advertir, adicionalmente, que la política de administración comercial aplicada por la Argentina también iba a contramano del compromiso de "no innovar" en esta materia asumido luego del estallido de la crisis internacional en el marco del Grupo de los 20, conformado por las principales economías del mundo. Allí, varios de sus miembros insistían año tras año en la necesidad de "remover las medidas proteccionistas", presionando a diversos países periféricos para que mantengan abiertos sus mercados

Por otra parte, como asevera Zelicovich (2016, pág.60) acerca del plano doméstico, "...la presentación de esta diferencia generó rechazo en el gobierno de Fernández de Kirchner, fortaleciéndose aquellas lecturas del orden internacional según las cuales la globalización es asumida como una amenaza y donde las instituciones existentes reproducen un orden injusto y restringen las posibilidades de desarrollo de los países menos poderosos".

Luego de dos años de litigio, en 2014 el Grupo Especial encargado de examinar el caso distribuyó su Informe, concluyendo que Argentina había actuado de manera incompatible con los compromisos asumidos bajo los artículos XI: 1 y III: 4 del GATT de 1994[165] y

---

[164] La Unión Europea sostenía que la política de administración del comercio de la Argentina "…busca contribuir con otros dos objetivos macroeconómicos del Gobierno Argentino: prevenir el déficit comercial, promoviendo las exportaciones y limitando las importaciones, y, en los últimos años, frenar la inflación, previniendo la suba de los precios de los productos importados" (Unión Europea, 2013, pág.1). Estados Unidos afirmaba que "en los años recientes, Argentina ha llevado a cabo políticas agresivas que denomina 'comercio administrado' y 'sustitución de importaciones'. Los principales objetivos de estas políticas son proteger la industria nacional restringiendo la importación de productos extranjeros e incentivando un cambio hacia la producción nacional" (Estados Unidos, 2013, pág.2).

[165] El Artículo XI, relativo a la eliminación general de las restricciones cuantitativas, reza en su primer inciso: "Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de Aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación o por medio de otras medidas". El Artículo III.4, por

que las medidas adoptadas no solo limitaban las importaciones sino también las desalentaban por su falta de transparencia y previsibilidad. Ante ello, el gobierno argentino se comprometió a derogar la DJAI a fines de 2015.

No obstante el esperable resultado, cabe subrayar tres cuestiones relevantes: en primer lugar, la administración logró a través de la referida medida un control relevante sobre su comercio exterior por tres años[166] consiguiendo, al mismo tiempo, que muchas firmas asuman compromisos extra-comerciales. En segundo lugar, y no obstante lo antedicho, se debe resaltar el nivel de resistencia que enfrentó este tipo de intervención en el comercio exterior, que incluyó además de un fuerte enfrentamiento con las principales compañías que operaban en el mercado argentino (y particularmente, ciertas empresas extranjeras),[167] una constante presión mediática en base a supuestos hechos inquietantes (desabastecimiento de insumos claves o falta de medicamentos críticos, por citar dos ejemplos recurrentes). Estos factores incrementaron los costos políticos de tal estrategia.

En tercer lugar, vale destacar un punto sobre la propia eficacia del instrumento. En rigor, la relevancia de las DJAI parece haber sido mayor para lograr compromisos con el sector privado que a fines de reducir las cantidades importadas. Como sostiene Dalle (2019, pág. 47) en su estudio sobre el funcionamiento de las DJAI, "…los resultados alcanzados evidencian un efecto negativo de las DJAI para la determinación de las cantidades importadas de magnitud baja".

---

su parte, afirma: "Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior. Las disposiciones de este párrafo no impedirán la aplicación de tarifas diferentes en los transportes interiores, basadas exclusivamente en la utilización económica de los medios de transporte y no en el origen del producto."

[166] La derogación de las DJAI y el restablecimiento del sistema de licencias no automáticas se produjo durante la Administración de Mauricio Macri (2015-2019).

[167] En la primera presentación escrita de la Unión Europea ante la OMC (2013, págs. 146-184) se enumeran 24 instancias específicas de aplicación de requerimientos restrictivos del comercio aplicados por el gobierno argentino, citando múltiples casos (14 sobre 23) donde sobresalen firmas del complejo automotriz como Volkswagen, Mercedes Benz, Renault y Renault Trucks, Alfa Romeo, General Motors, BMW, Fiat, Ford, Peugeot, Porsche, Scania, Pirelli, y Michelin. En las presentaciones de Estados Unidos y Japón también se incluyeron otros ejemplos de igual tenor.

4.2.1.3 Aranceles

Como efecto secundario, la creación de las DJAI dejó en un segundo plano a otros instrumentos y medidas que usualmente se utilizan para proteger el entramado productivo local. Así, en el caso del arancel NMF no se registraron cambios relevantes durante la sub-etapa bajo análisis. En promedio, se ubicó en 13,3%, esencialmente por subas en bienes no agrícolas. En términos sectoriales tampoco hubo alteraciones apreciables[168] ni se produjo un incremento significativo en la utilización de crestas arancelarias o modificaciones de tenor respecto a las exenciones.

En otros aspectos tampoco se registraron novedades. En relación con las prohibiciones a la importación, solo se pusieron en práctica a efectos del resguardo ambiental, la salud pública, la seguridad y/o la protección de consumidores, al igual que en los años previos. A su vez, como había sucedido con anterioridad, el país no resultó un receptor usual de quejas respecto a la utilización injustificada o discriminatoria de medidas vinculadas a normas y reglamentos técnicos o ante decisiones relativas a medidas sanitarias o fitosanitarias.

Por cierto, es esperable este comportamiento teniendo en cuenta que a través de las DJAI se podía regular, finalmente, el ingreso de los bienes importados al mercado argentino. ¿Qué sentido tendría utilizar otras herramientas que a su vez suponen la elaboración de un marco justificatorio cuando se encuentra a disposición un mecanismo administrativamente más sencillo y contundente?

4.2.1.4 Derechos de exportación

Por el lado de las exportaciones, los derechos de exportación siguieron en vigor durante todos estos años, pero su peso sobre el total de los recursos tributarios fue menor (6,3%, promedio anual) con relación a la sub-etapa previa, en consonancia con la caída de las ventas externas. Esto redujo la amplia diferencia de aportes al Tesoro que había existido en los años anteriores entre los derechos de exportación y los de importación (2,3%).

---

[168] La sanción del Decreto 1026/2012 constituye una excepción. Mediante esta decisión se restablecieron los derechos de importación extrazona para las importaciones de bienes de capital, llevando la alícuota al 14% en el caso de los bienes con producción nacional y al 2% para los bienes no elaborados.

En otro orden, se prohibió la exportación de desperdicios y chatarras de hierro y acero y de excedentes de gas. Asimismo, se estableció un cupo para el "trigo pan" y para ciertos pescados a fin de asegurar su preservación.

4.2.1.5 Cuestiones institucionales

En la agenda de relacionamiento externo no se produjeron novedades significativas. Como punto saliente se destaca la falta de acuerdos para concluir las extensas negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea ante la negativa de dicho bloque a otorgar mayores flexibilidades que permitan preservar el tejido productivo de las dos principales economías sudamericanas (Brasil y Argentina).

En lo que concierne a la OMC, en esta sub-etapa se incrementó visiblemente la conflictividad. Sobresalen aquí, por una parte, los reclamos efectuados por parte de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea ante la política de control de las importaciones que implementó Argentina,[169] recientemente mencionados. Por la otra parte, el país formalizó ante el Órgano de Solución de Diferencias nuevos pleitos enfocados en productos de exportación relevantes como la carne, el biodiesel y los limones (Delich, 2014).

En paralelo, y en su carácter de Miembro de la Organización Argentina fue parte de las negociaciones que dieron lugar al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) aprobado en la Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, desarrollada en Bali en diciembre de 2013. La participación en estas negociaciones se produjo aun cuando el gobierno de Cristina Fernández era reacio a apoyar su avance en tanto éste no fuese parte de un acuerdo mayor que receptase al menos una porción de las demandas históricas de los países en desarrollo a fines de equilibrar el sistema multilateral de comercio (Padín, 2019a, pág. 72).

En lo que concierne a las políticas de concesiones arancelarias para impulsar las exportaciones y otras herramientas, no se produjeron alternaciones sustanciales, al igual que en los programas de incentivos a la inversión y los regímenes de impulso productivo.

---

[169] En la OMC, el caso se denominó "Argentina-medidas que afectan la importación de mercancías".

Por último, debemos recordar que el cambio más significativo desde lo institucional se produjo con la remoción en el año 2013 del hasta entonces principal funcionario en lo que hacía al comercio interior y exterior del kirchnerismo, Guillermo Moreno. Esto dio lugar a la designación de Augusto Costa y a la posterior modificación en el organigrama del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, centralizando en el ámbito de una fuerte Secretaría de Comercio las temáticas sobre comercio interno y exterior (Decreto 2136/13). Se consolidó así el poder del nuevo ministro de Economía (Axel Kicillof) y sus colaboradores sobre los principales resortes administrativos de la gestión económica.

En síntesis, durante los últimos años del kirchnerismo se buscó a través de la política comercial externa lidiar con la falta de disponibilidad de divisas y coadyuvar a la preservación del empleo y la producción nacional.[170] El incremento de la protección permitió, además, mitigar los efectos de la apreciación del tipo de cambio así como del exceso de oferta de los mercados internacionales entre el estallido de la crisis internacional y el final del mandato de Cristina Kirchner (Bekerman y otros, 2018, pág.134).

En esta línea podemos concluir siguiendo a Bouzas y Gosis (2014, pág.83) que la implementación de acciones en un plano extra-arancelario permitió una dosis de flexibilidad y discrecionalidad relevante en un contexto complejo; que no logró ser restringida durante la fase más crítica por los mecanismos jurisdiccionales tanto en el régimen multilateral como en el Mercosur.

No obstante, esto finalmente sucedió y condujo al gobierno a asumir el compromiso de eliminar todo práctica reñida con las reglas que regulan el comercio internacional. O sea, a retraer las iniciativas estatales con "tufillo desarrollista" respetando así la letra y espíritu de los acuerdos de libre comercio. En suma, la arquitectura jurídica-institucional global se impuso sobre las políticas desplegadas a nivel nacional.

---

[170] Como señala precisamente Wainer (2018b, pág. 338), la mejora del ingreso y de la distribución se enfrentó a los límites que presenta la acumulación del capital en un país con una estructura productiva desequilibrada, donde sin un incremento relevante de la productividad de las actividades exportadoras el crecimiento del salario real y el aumento de la demanda tiende a generar un déficit en la cuenta corriente, que debe ser compensado ya sea mediante el ingreso de capitales o revertido mediante una devaluación.

4.3 El espacio para las políticas durante el kirchnerismo

La trayectoria económica durante el kirchnerismo resultó sinuosa. Los años iniciales, con altas tasas de crecimiento, fueron sucedidos por tiempos de menor holgura que motivaron la implementación de una batería de medidas a fin de evitar una crisis en el sector externo y preservar el entramado socio-productivo. La política comercial externa fue reactiva a dichos contextos. En rigor, la orientación y el contenido de la PCE, así como su intensidad, fueron modificándose al calor de las diversas coyunturas. A continuación, se realiza un breve repaso de estos cambios bajo el prisma de los elementos constitutivos del debate sobre el "espacio para las políticas" efectivo, mencionados en el capítulo III.

4.3.1 El gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)

Durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) la política comercial tuvo un rol de segundo orden. La agenda económica tenía otras prioridades ante la debacle de la Convertibilidad, que dejó un cuadro social dramático y acuciantes problemas por resolver como la deuda externa, las tarifas de los servicios públicos y la normalización financiera. En ese marco, la política comercial se implementó, mayormente, dentro de los límites fijados por los compromisos asumidos en el plano multilateral, regional y bilateral; al tiempo que un instrumento específico como los derechos de exportación cumplió un rol primordial al aportar importantes recursos a las arcas públicas.

De todas maneras, en esta sub-etapa es posible advertir una significativa extensión del espacio para la política a raíz de una serie de cambios extra-jurídicos. El fin de las políticas de apertura, liberalización y desregulación constituyó un primer elemento que incrementó la habilidad del gobierno para aplicar otros lineamientos de políticas. El mayor control sobre la economía nacional gracias a un esquema macroeconómico equilibrado fue otro factor relevante.

Un tercer punto a destacar fue la reestructuración de la deuda externa, que eliminó una fuente de inestabilidad y apartó de la escena cotidiana las periódicas presiones sobre el rumbo económico que ejercían distintos actores y ciertas potencias económicas, junto a instituciones multilaterales, agencias calificadoras y bonistas, así como "consultoras" y "expertos" en finanzas; todos unidos en la tarea de garantizar un flujo de fondos constantes del Estado argentino hacia sus cuentas bancarias. La cancelación de la deuda

con el Fondo Monetario Internacional, en particular, supuso una ruptura histórica al limitar a su mínima expresión la influencia de esta institución sobre la política económica argentina.

Otros factores, como los controles al ingreso de capitales especulativos y la acumulación de reservas internacionales garantizaron un marco más sólido para la aplicación de políticas activas, mientras la administración del tipo de cambio y su nivel "alto" actuó como barrera de "protección natural" contra las importaciones. La menor volatilidad económica y financiera era un punto clave en sí mismo, pero también un mecanismo de ampliación del espacio para la PCE, teniendo en cuenta que en contextos apremiantes ésta suele subordinarse a las urgencias coyunturales.

Una decisión que incidió positivamente en igual dirección fue el rechazo al establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas en la Cumbre de Mar del Plata en 2005. La concreción de un espacio continental de libre comercio, impulsado por Estados Unidos, hubiese condicionado todavía más el control nacional sobre la política económica y comercial. A partir de ese momento, se pudo estructurar con mayor solidez el vínculo con los principales países de la región.

Ese giro fue beneficiado por un factor geopolítico: Estados Unidos se encontraba inmerso en la guerra de Irak luego de la invasión que pergeñó junto a sus aliados en marzo de 2003. La reducción del interés inmediato de las autoridades estadounidenses sobre los asuntos del subcontinente generó condiciones más propicias para construir una alternativa regional en el cono sur de América Latina, con una fuerte impronta de los presidentes de Brasil y Argentina.[171]

---

[171] Malacalza (2015, pág. 20) observa que el cambio sobre las visiones de desarrollo a nivel doméstico no puede explicarse sin una referencia al ambiente internacional, los sucesos más relevantes y las interpretaciones de las elites sobre los mismos. A ese respecto, sostiene que la literatura académica permite detectar cuatro procesos relevantes que tuvieron efecto en la política exterior post-2001: i) el impacto de los atentados terroristas de septiembre de 2001 en la agenda de prioridades de Estados Unidos que acentuó el lugar ya marginal que ocupaba la Argentina; ii) el cambio en la actitud de FMI que pasó de la complicidad con el menemismo a tratar con dureza al país tras el default de 2001; iii) el estallido de la guerra de Irak que junto a la crisis de 2001 dio lugar a una fuerte crítica sobre el alineamiento automático con Estados Unidos y puso en primer plano la necesidad de profundizar el vínculo con Brasil; y iv) la crisis de 2008 que Cristina Fernández percibió como una oportunidad para reclamar a las grandes potencias por el fracaso de

La favorable expansión de la economía internacional, con una tasa de crecimiento del intercambio global de mercancías aun mayor y una evolución muy positiva de los términos de intercambio, también operaron a favor de Argentina. La ausencia de una oposición fuerte y articulada y el relativo "acompañamiento" de los principales actores económicos (entre ellos, ciertos medios de comunicación que luego serían eminentemente críticos) a los lineamientos de política económica de la administración kirchnerista también facilitaron el avance de la agenda gubernamental, bajo una conducción política que mostraba voluntad para impulsar políticas de desarrollo; un verdadero contraste con las últimas experiencias de gobierno en Argentina.

Los cambios descriptos, sin embargo, no fueron acompañados por modificaciones institucionales que permitieran potenciar el espacio para las políticas existente. En este sentido, las instituciones e instrumentos de apoyo a la competitividad no se destacaron por sus estrategias ni por la implementación de mecanismos de coordinación, evaluación y seguimiento. Y, en lo que respecta exclusivamente a la política comercial externa, siguieron constituyendo rasgos característicos los problemas de coordinación y consistencia, la debilidad de la burocracia, la discrecionalidad y la ausencia de vínculos institucionalizados con actores de la sociedad civil.

4.3.2 El gobierno de Cristina Fernández (2007-2015)

Entre el estallido de la crisis internacional en 2007/2009 y el 2011 se redujo paulatinamente el margen de acción del gobierno. Distintos sucesos explican esta situación. En primer lugar, las condiciones en los mercados internacionales desmejoraron visiblemente. Ante ello, desde 2008 se incrementaron las presiones de las potencias a favor de la apertura de los mercados. En rigor, en ese año el G-20 insistiría en la importancia del "libre comercio" y llamaría a sus miembros a abstenerse de levantar "nuevas barreras a la inversión o al comercio de bienes y servicios."[172]

---

las políticas del Consenso de Washington y recalar en la necesidad de reformar las instituciones financieras internacionales.

[172] Párrafo 33 de la Declaración de los Líderes del G20: http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html

El gobierno argentino, de todos modos, endureció su política comercial recurriendo a un "kit de emergencia" conformado por las investigaciones antidumping, las licencias no automáticas de importación y los valores criterios. Si bien su alcance era limitado, daba cuenta de la intención oficial de proteger el entramado productivo y el empleo más allá de las fricciones que eso generase en la arena internacional.

En segundo lugar, la tasa de crecimiento de la economía nacional se desaceleró en 2008 y cayó en 2009, para luego recuperarse en 2010 y 2011. Mientras tanto, los precios internos empezaron a escalar y la economía ingresaría, de a poco, en una fase de apreciación cambiaria. Por último, se verificó el final de la "aceptabilidad" de las políticas por parte de actores económicos relevantes, como lo revelan la resistencia de las patronales agrarias a los cambios propuestos en los derechos de exportación y el inicio de una tensa relación con el principal multimedio de Argentina (Grupo Clarín).

Desde lo institucional, dos novedades indicaron un cambio de enfoque. La primera de ellas fue la creación del Ministerio de Producción de la Nación en 2008, que absorbió la mayor parte de las competencias del entonces Ministerio de Economía y Finanzas Públicas sobre la política comercial. Lo productivo y lo comercial pasaron entonces a ser parte de un entendimiento común respecto a la intervención estatal. La segunda novedad fue la creación de la Secretaría de Comercio Exterior en 2011 como contraparte de una robusta Secretaría de Comercio Interior. Se trató de una re-jerarquización institucional que también era una expresión de la ampliación de los alcances de la política comercial, con fines que excedieron largamente su estricto ámbito de competencias.

El panorama económico resultó aún más estrecho entre 2012 y 2015. La economía empezó a mostrar múltiples desequilibrios en un contexto internacional que había dejado atrás su vigor y con términos de intercambio ya no tan favorables La preocupante pérdida de reservas puso en alerta a las autoridades ante la reaparición de la restricción externa en un marco de acelerada formación de activos externos y presiones sobre el mercado de cambios, junto a un significativo incremento de los precios domésticos y el escalamiento del déficit industrial y energético.

La pelea abierta con el principal multimedio del país, ya absolutamente lanzado en su postura de "periodismo de guerra", potenció toda crítica al gobierno; mientras las principales empresas del país, las cámaras más fuertes del sector agroexportador y una

oposición (ya más articulada) atacaron sistemáticamente la estrategia privilegiada por la administración para hacer frente a este complejo cuadro de situación. En esta coyuntura, la política comercial externa fue fortalecida para atender las urgencias de la hora. Se entró así en la fase de "proteccionismo sucio", cuyo nacimiento podría situarse en febrero de 2012 con el establecimiento de las declaraciones juradas anticipadas de importación.

Es indudable que obtener un control equivalente al que permitieron las DJAI recurriendo a otras de las herramientas todavía disponibles (aranceles, licencias no automáticas, medidas de defensa comercial, excepciones o exenciones) hubiera sido prácticamente imposible por tres motivos. En primer término, debido a los esfuerzos y tiempos administrativos que conllevaría aplicar una política de "amplio espectro" que logre combinar con cierta coherencia los distintos instrumentos. En segundo término, por la falta de pericia institucional para tamaña tarea, que no se resolvió en los años previos. Y, por último, atento a que, aun priorizando una estrategia de intervención múltiple, nada de ello hubiera garantizado un resultado superador; entendiendo por ello evitar reclamos por parte de los países afectados que conduzcan a la activación de los mecanismos jurisdiccionales que prevén los acuerdos comerciales.

Otras opciones disponibles a nivel multilateral eran más ajustadas desde el plano técnico-jurídico, pero no viables desde la perspectiva política. Los Miembros de la Organización Mundial del Comercio, por ejemplo, tienen la facultad de aplicar restricciones a las importaciones de mercaderías con vistas a salvaguardar la balanza de pagos (artículo XVIII: B). Activar ese mecanismo también hubiese resultado problemático por tres cuestiones:

a) Supone lidiar con una alternativa donde no están claramente delineadas las competencias del Consejo General y del Comité de Restricciones por Balanza de Pagos. Por ejemplo, el método de estimación de "suficiencia de reservas" no toma en cuenta la dimensión del desarrollo, los plazos para la eliminación de medidas suelen ser cuestionados, el alcance del articulado de las disposiciones no es claro y subsisten ciertas zonas grises en los procedimientos (CEI, 2015);

b) El mecanismo contempla un rol de "supervisión" para el FMI. La tensa relación que tenía el kirchnerismo con este organismo multilateral tornaba inviable este camino donde subyacían además dos "desencuentros adicionales": la negación de

Argentina a someterse a la evaluación prevista en el artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI y el conflicto en torno a la confiabilidad de las estadísticas públicas (Padín, 2019b); y

c) Los antecedentes históricos no aconsejaban este camino. En 1997 la India, que conservaba restricciones cuantitativas sobre 2.714 líneas arancelarias, notificó al Comité de Restricciones de Balanza de Pagos de la OMC su intención de eliminarlas en un plazo de siete años. Ante ello, Estados Unidos requirió el establecimiento de un Grupo Especial al Órgano de Solución de Diferencias. Este Grupo concluyó, luego de examinar el caso, que las reservas indias no eran insuficientes basándose en los informes del Banco de la Reserva de la India y del FMI; y aseveró que no había elementos que justifiquen tales restricciones.[173]

Dado el contexto macroeconómico, las restricciones adquirieron mayor notoriedad. A pesar de ello, el kirchnerismo decidió utilizar la política comercial como un "dispositivo compensatorio" gracias al cual logró ampliar su ámbito de intervención más allá de los compromisos jurídico-institucionales existentes. Los reclamos de los países desarrollados en el ámbito multilateral, como ya advertimos, terminaron estableciendo una línea roja.

Al respecto, a fines de 2015 Argentina debió derogar las medidas impugnadas. Sin embargo, se había logrado con cierto "costo reputacional" un tiempo valioso al aprovechar al máximo las diversas instancias procedimentales que conllevan los litigios en la OMC. Es posible concluir, en ese sentido, que aunque los mecanismos

[173] La ex colonia británica argumentó que el Grupo que intervenía en la disputa no tenía autoridad para determinar si el calendario presentado para el retiro de las restricciones a las importaciones era (o no) consistente con el artículo XVIII; y que la autoridad competente en este asunto era el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos y el Consejo General. También planteó que las conclusiones a las que llegó el FMI sobre su balanza de pagos no podían ser aceptadas como dispositivas, puesto que tal escenario supondría otorgarle a este organismo internacional la prerrogativa de determinar el estatus legal de una restricción bajo el Artículo XVIII. El Grupo Especial que examinó el caso, sin embargo, consideró que las reservas indias no eran insuficientes basándose en los informes del Banco de la Reserva de la India y del FMI -, y determinó que no había justificación para las restricciones cuantitativas aplicadas por la India bajo el artículo XVIII. Por otra parte, acompañó el argumento institucional de Estados Unidos respecto a que el OSD sí tenía autoridad para intervenir en el caso. La India también manifestó su disconformidad en diversos foros, señalando que una dimensión crítica, como lo es la dimensión del desarrollo, había quedado relegada a partir de la creación de la OMC (Padín, 2018).

jurisdiccionales no parecen imponer límites demasiado concretos en este caso sí lo hicieron, si bien el tiempo transcurrido "jugó a favor" del margen de maniobra del país.

Debemos resaltar, asimismo, que la modalidad de intervención escogida respecto a la política comercial externa entre 2012 y 2015 no generó roces únicamente con firmas y gobiernos foráneos. Parte central de la resistencia contra el sistema DJAI provino de empresas y cámaras locales e inclusive de ciertos sindicatos ante el impacto de las demoras en el ingreso de insumos, que repercutió sobre las suspensiones de personal. Estos efectos, por supuesto, fueron sobredimensionados en la esfera pública por los principales medios de comunicación, de neto corte opositor.

La suma de conflictos incrementó las críticas al gobierno en un escenario en el cual no logró acceder al financiamiento internacional ante la intransigencia de los "fondos buitres", que obturaron así una opción para retornar la senda del crecimiento y reducir gradualmente el conjunto de restricciones vigentes desde 2011. Fue en este marco que, aun cuando el kirchnerismo logró conservar gran parte de su base de apoyo, no pudo imponerse en las elecciones presidenciales de 2015. A partir de allí, se produciría un verdadero viraje en la política económica y comercial, donde la agenda del "espacio para las políticas" de desarrollo perdería su presencia y sentido puesto que el retorno del neoliberalismo traería consigo su propio recetario, alineado con las pautas del "libre comercio".

4.4 Conclusiones

Con sus particularidades, la política económica y comercial kirchnerista representó el capítulo nacional de un movimiento crítico respecto a la globalización neoliberal que tuvo lugar en varios países latinoamericanos. Este no es un dato menor. Por primera vez luego de años de crudo neoliberalismo se ensayaron otras opciones a fin de construir una sociedad con mayor inclusión. Pero, como vimos, el despliegue de políticas en gran parte lejanas al ideario del Consenso de Washington no implicó el establecimiento de un nuevo orden o una ruptura sustantiva sino una convivencia entre lo heredado y lo nuevo.

Los límites de este enfoque pronto se hicieron visibles. Impulsar "políticas desarrollistas" luego del desarme de ese tipo de estados e imponer restricciones al libre comercio y a la movilidad de los capitales era (y es), en sí mismo, un asunto problemático si no media un

cambio estructural. En rigor, deslindarse de los acontecimientos del mercado mundial, de su modalidad de funcionamiento y de la arquitectura jurídica-institucional que lo sustenta no es una opción; y estos factores indefectiblemente inciden en el pulso de las transformaciones internas aun cuando, en la interacción de ambos planos, es posible traspasar ciertos límites. Esta cuestión, entre otras, se trasluce particularmente en lo que atañe a la política comercial externa durante el kirchnerismo.

Como vimos, la PCE del periodo tuvo tres etapas. En una primera instancia, durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), no resultó particularmente enérgica y se movió dentro de los límites fijados por el conjunto de compromisos internacionales. Distintos motivos explican esta cuestión, desde la depreciación del peso en 2002 que actuó como una protección natural que desalentó la proliferación de medidas comerciales hasta el hecho de que las prioridades estaban focalizadas, centralmente, en la normalización económica luego del estallido de la convertibilidad.

No obstante, sí se produjo una importante ampliación del margen de maniobra debido a factores que exceden los compromisos internacionales vinculados al comercio exterior. Entre ellos, la estabilización económica y social bajo un gobierno que recuperó cierta capacidad de intervención y dejó atrás las políticas de apertura, desregulación y privatizaciones (y la subordinación permanente del trabajo al capital); el abandono de las prácticas de seguimiento acrítico de las agendas impuestas por los países centrales; y el hecho de contar con un contexto internacional favorable, así como el haber evitado la integración al ALCA y privilegiado una mayor articulación sur-sur.

Esta ampliación del "policy space" resultó relevante para poder apuntalar la PCE en la segunda fase, de "proteccionismo creciente", cuando la crisis internacional tornó imprescindible una intervención más decidida. En efecto, en el primer mandato de Cristina Fernández (2007-2011) y particularmente entre 2007 y 2012, se impulsó una PCE haciendo uso del denominado "kit de emergencia" que conformaron las licencias de importación, los valores criterio y las medidas antidumping. Otros cambios institucionales, como la creación de la Secretaría de Comercio Exterior en 2011, ya anticipaban el rol que ocuparía, al calor de la coyuntura, la política comercial.

El paulatino deterioro de la situación económica local e internacional y los crecientes conflictos "fronteras adentro" tendieron a reducir en los años siguientes el margen de

acción y a poner en discusión, en paralelo, el tipo de arbitraje que ejercía el estado, cada vez más visible e intenso como ejercicio "politizado" del poder y, en ese devenir, más cuestionado. La impugnación de las políticas públicas por parte de diversas fracciones del capital, así como por una miríada de actores (gobiernos extranjeros, principales medios, think tanks, ciertos sindicatos, entre otros) pasó a ser parte del paisaje cotidiano, volviendo problemáticas las intervenciones sobre "lo económico". La re-jerarquización de la política comercial y, consecuentemente, de las agencias estatales involucradas en ello tenía así, como contracara, una oposición creciente.

En la tercera fase de la PCE (2012-2015), el "proteccionismo sucio", se incrementaron decididamente las tensiones previas. Las declaraciones juradas anticipadas de importación resultaron el paradigma por antonomasia de la etapa y un elemento clave que puso en primer plano un conjunto de "factores ocultos" que adquirieron notoriedad a medida que fue ascendiendo el nivel de conflictividad.

La resistencia ofrecida por distintos actores en dicho marco revela varios aspectos que señalamos en la tesis. Nos interesa remarcar cuatro. En primer término, los contornos cada vez más estrechos de la capacidad de arbitraje del estado argentino. Distintas fracciones del capital se rebelaron ante la "insubordinación" de las autoridades políticas, horadando su legitimidad, aun cuando mediante dicha intervención se trataba de evitar una crisis que, irremediablemente, también las afectaría (en menor o mayor grado, dependiendo de la salida elegida). La puesta en acto de la autonomía relativa del estado distaba de constituir un mero "trámite"; antes bien, recibió como respuesta una oposición frontal de ciertas fracciones del capital.

En segundo término, la conflictividad alrededor de la PCE también iluminó el hecho de que las políticas estatales no son ajenas a las contradicciones de clase y se encuentran en permanente pugna; al tiempo que resultaba evidente que la respuesta que ofreció el estado también estaba mediada por el balance de fuerzas políticas. Era un gobierno que aún contaba con cierta fortaleza; suficiente para no verse compelido a modificar el rumbo en un escenario adverso.

En tercer término, el caso argentino ante la OMC que repasamos en el presente capítulo, impulsado ni más ni menos que por tres potencias mundiales de primera magnitud (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón) visibiliza dos cuestiones sustantivas. Por un

lado, que las modalidades de participación de los estados en la globalización difieren fuertemente, y éstos continúan siendo un actor central en la esfera internacional y perpetúan la reveladora ligazón con las principales corporaciones multinacionales que tienen sede en sus territorios.[174] Por el otro, da cuenta de los alcances que puede tener el mecanismo de solución de diferencias de la OMC para un país periférico en su carácter de mecanismo disciplinador de aquellos países que busquen ir más allá de los compromisos asumidos.

Esto último no debe sorprendernos. Como mencionamos en el capítulo III, la batería de acuerdos internacionales impulsados al calor del neoliberalismo no eran "puntadas sin hilo", sino mecanismos funcionales al despliegue de las cadenas globales de valor que mientras permitían la consolidación de una economía global donde el capital y las mercancías podrían fluir con mayor libertad, desarmaban los aparatos desarrollistas reduciendo la capacidad de intervención y comprimiendo tanto su posibilidad de actuar como regulador social como su fortaleza para aplicar políticas de bienestar.

Es en este marco que la reconfiguración del sistema multilateral de comercio, al reducir sustancialmente el "espacio para las políticas", generó las condiciones que luego afectarían las posibilidades de aplicar una política comercial externa activa. Aunque las advertencias sobre esta cuestión fueron subrayadas desde fines de los años 1990 por diversos intelectuales y también por distintas delegaciones de países periféricos en el seno de la OMC, en el caso argentino este problema recién adquirió un cariz inequívoco en el preciso momento en el cual la implementación de medidas de administración comercial fue tomando mayor volumen. Esto es, luego de la crisis internacional de 2007-2009 y, puntualmente, a partir de la reaparición de la restricción externa en 2011.[175]

---

[174] Subrayamos nuevamente que la primera presentación escrita de la Unión Europea ante la OMC detalla 24 instancias específicas de aplicación de requerimientos restrictivos del comercio aplicados por el gobierno argentino donde se destacan, especialmente, multinacionales del sector automotriz de dicho origen. En las presentaciones de Estados Unidos y Japón también se incluyeron otros casos similares.

[175] Enfrentar la falta de disponibilidad de divisas invocando las disposiciones previstas en la normativa OMC no era una opción posible, al menos en la magnitud y con el grado de arbitrariedad con el que fueron administradas las DJAI. Y esto, por cierto, tiene lógica: el sistema multilateral busca asegurar la preeminencia de las prácticas del libre comercio a nivel global restringiendo para ello las medidas que colisionen con ese espíritu.

El triunfo de la oposición política en las elecciones presidenciales de 2015 barrió con este tipo de políticas, al representar la "tercera ola neoliberal" luego de la experiencia de la dictadura y del menemismo. Por ello, la derogación de las DJAI y el abandono de las políticas de "administración del comercio" ya no constituyó en la mirada oficial una expresión de los límites del sistema, sino parte del proceso de "normalización" a efectos de "volver a insertar al país en el mundo". Como veremos a continuación, quizás irónicamente, sería una nueva crisis económica la encargada de recordar la relevancia de la PCE para un país como Argentina.

Síntesis de la cuestión comercial durante el kirchnerismo

Dimensión	2003-2011	2012-2015
Exportaciones e importaciones	**Expansión** Las exportaciones aumentaron 18,5% t.a.a., y las importaciones 32,9% (t.a.a.) entre 2003 y 2008. Luego de la caída de 2009 (20,5% y 32,5% en el caso de las exportaciones e importaciones, respectivamente), el intercambio volvió a crecer registrando el pico de exportaciones del periodo en 2011 (U$S 82,9 mil millones), y el segundo mayor registro de importaciones en igual año (U$S 73,9 mil millones).	**Caída** Las exportaciones cayeron fuertemente (10,8% t.a.a.), y las importaciones siguieron igual tendencia pero con una tasa menor (4% t.a.a.).
Saldo comercial	**Superavitario** El saldo comercial anual promedió U$S 12,6 mil millones. De tal modo, se convirtió en el sostén del superávit de cuenta corriente.	**Superavitario decreciente y déficit comercial** El superávit comercial se desplomó respecto a la sub-etapa previa: en 2013 y 2014 ascendió a U$S 1,5 mil millones y U$S 2,6 mil millones, respectivamente. En 2015 se registró un déficit comercial de 3,4 mil millones. Se trató del primer resultado deficitario en quince años.

Dimensión	2003-2011	2012-2015
Términos de intercambio	**Estabilidad y ascenso** Los términos de intercambio se mantuvieron relativamente estables hasta 2007. A partir de allí, registraron una notable mejora, con un extraordinario comportamiento del índice de precios de exportación de ciertos rubros. Específicamente, cereales, grasas y aceites, carnes y sus preparados, y residuos y desperdicios de la industria alimentaria.	**Suba inicial y baja en los años finales** Los términos de intercambio siguieron siendo favorables hasta 2013, y se registró un continuado ascenso de los precios de exportación de cereales, carnes y sus preparados, y residuos y desperdicios de la industria alimentaria. Entre 2013 y 2015 comienzan a descender sobre el pico registrado a fin de 2012.
Composición de las exportaciones	**Predominantemente Primaria** Los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario explicaron el 55% de las exportaciones (20,9% y 34,1%, respectivamente). Las manufacturas de origen agropecuario dieron cuenta del 31,3% de las ventas, y el combustible y energía del 13,7%.	**Reprimarización incipiente** Los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario constituían el 60% de las exportaciones (22,9% y 37,2%, respectivamente). Las manufacturas de origen industrial explicaron el 33,2% de las ventas, y el combustible y energía el 6,8% (su participación cayó ante la situación experimentada en el sector energético).

Dimensión	2003-2011	2012-2015
Concentración y centralización	**Pico de concentración y extranjerización** La cúpula empresaria profundizó su inserción exportadora, con un pico en 2005, donde alcanzaron el 78% de las ventas externas de la Argentina. Su participación comenzó a reducirse a partir de allí. Casi el 70% de las exportaciones de la cúpula eran explicadas por el capital extranjero.	**Leve retracción en la concentración y extranjerización** Las firmas de la cúpula explicaron entre el 65% y el 68% de las exportaciones totales. Esto marca un descenso respecto a la sub-etapa previa, con valores que se asemejan a los de la convertibilidad. Se experimentó una leve retracción en la participación del capital extranjero, aunque conservando una porción considerable de las exportaciones de la cúpula (65,7% en 2015).
Aranceles	El arancel NMF promedio simple se ubicaba alrededor del 12,4%, sin registrar subas considerables en el periodo. Se aplicaron derechos específicos sobre el 8% del nomenclador que fueron eliminados en 2010. No se registran cambios arancelarios significativos en términos sectoriales, con la excepción de subas en textiles, prendas de vestir, máquinas eléctricas y no eléctricas, productos lácteos, y manufacturas n.e.p .	El arancel NMF promedio se ubica en 13,3%, esencialmente por subas en aranceles no agrícolas. Se reducen la cantidad de posiciones con arancel NMF libre de derechos.

Dimensión	2003-2011	2012-2015
Medidas antidumping y subvenciones	En los años iniciales se desaceleró la utilización de este tipo de medidas con relación a cierta "hiperactividad" registrada en los años finales de la convertibilidad. Sin embargo, se incrementaron tanto las aperturas de investigaciones, así como la determinación de derechos provisionales y definitivos hacia el final de esta sub-etapa. En particular, entre 2008 y 2011 se abrieron 101 investigaciones, se aplicaron en 75 oportunidades derechos definitivos, y en 46 casos derechos provisionales. En el caso de la aplicación de medidas para enfrentar prácticas de subvención, en 2003 la Argentina abrió 3 investigaciones y aplicó en 1 caso derechos provisionales, mientras en 2004 aplicó derechos definitivos en 3 oportunidades, y cerró 1 investigación sin imposición de derechos.	La actividad fue intensa en toda la sub-etapa, y especialmente en 2014 y 2015: se abrieron 39 investigaciones, se aplicaron en 53 oportunidades derechos definitivos, y en 29 casos derechos provisionales. Sin registros de actividad en el caso de las subvenciones.
Licencias de importación no automáticas	Las licencias tuvieron un rol marginal como instrumento de política hasta 2007, abarcando menos del 1% de las posiciones arancelarias del nomenclador. Entre 2008 y 2011, su utilización fue creciente, superando el 5% de las posiciones arancelarias en este último año. Se incluían diversos sectores como calzado,	El número de posiciones arancelarias se acrecentó en 2012 (superando el 7% del nomenclador). Sin embargo, el establecimiento de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) sobre prácticamente la totalidad del universo arancelario en ese año, que cumplía igual rol pero con

Dimensión	2003-2011	2012-2015
	productos textiles, juguetes, motocicletas, productos metalúrgicos, vehículos, artículos del hogar, entre otros. Los plazos de otorgamiento superaban los 60 días. Se trataba de una de las principales herramientas para administrar el ingreso de bienes importados.	una potencia muchísimo mayor, condujo a la derogación de las LNA en 2013.
Valores Criterio y Referenciales	Uso activo de valores criterios a partir de 2008, especialmente en mercaderías de origen chino (y asiático, en general). Utilización de valores referenciales para evitar prácticas de subfacturación de exportaciones.	Fuerte uso de valores criterio y de valores referenciales. En 2015 había 24 mil productos con valores criterio, y el 9% de las posiciones arancelarias contaba con valores referenciales.
Derechos de exportación	Luego de la devaluación de 2002, se impusieron derechos de exportación en productos industriales y agropecuarios (con fuerte carga sobre los principales rubros de exportación – cereales, semillas y frutos oleaginosos, grasas y aceites vegetales o animales, residuos y desperdicios de las industrias alimentarias, combustibles). Se buscó establecer retenciones móviles en ciertos productos del complejo sojero en 2008, pero	Utilización de derechos de exportación en productos industriales y agropecuarios (con fuerte carga sobre los principales rubros de exportación).

Dimensión	2003-2011	2012-2015
	el conflicto con las patronales agrarias hizo desistir al gobierno de dicha iniciativa.	
Papel de la Aduana	Se creó la Subdirección de Control Aduanero a fines de fortalecer el control. Se incrementó el uso de canales de selectividad para hacer controles físicos y documentales de mercaderías, incluyendo entre otros parámetros el valor declarado.	Mayor control por parte de la Aduana sobre las mercaderías. Utilización intensiva de valores criterios y referenciales.
Prohibiciones	Las prohibiciones utilizadas se relacionan estrictamente con la protección del medio ambiente, la salud pública, la seguridad, la protección del medio ambiente, y/o la protección de consumidores. El universo de mercaderías abarcado es marginal. Se utilizaron prohibiciones o restricciones cuantitativas en el caso de ciertos productos de exportación (por ejemplo, carne), a fines de mantener la estabilidad de precios internos.	Sin cambios respecto la primera sub-etapa. Se utilizaron prohibiciones o restricciones cuantitativas en el caso de ciertos productos de exportación (por ejemplo, carne) a fin de “mantener la estabilidad de precios internos”. También se prohibió la exportación de desperdicios y chatarras de hierro y acero, la exportación de excedentes de gas, y se estableció un

Dimensión	2003-2011	2012-2015
		cupo al "trigo pan" y a ciertos pescados (a efectos de asegurar su preservación).
Normas y reglamentos técnicos / Medidas sanitarias y fitosanitarias	Más allá de algún planteo específico, el país no es un receptor usual de quejas respecto a la utilización injustificada o discriminatoria de medidas técnicas, sanitarias o fitosanitarias.	
Litigios OMC	Baja conflictividad. Se recibieron solo dos consultas que no prosiguieron en la conformación de un Grupo Especial, y se iniciaron 5 consultas que no derivaron en la constitución de un panel.	Mayor conflictividad. Reclamos por la administración comercial kirchnerista (control de las importaciones). La Argentina formaliza otras diferencias enfocadas en productos de exportación relevantes como la carne, el biodiesel y los limones.
Relacionamiento externo	Se rompió con el proyecto del ALCA, y se priorizó la relación con Brasil y los países de la región. No se impulsó una agenda activa de relacionamiento externo, pero tampoco se dio marcha atrás con el conjunto de compromisos asumidos previamente.	No se impulsó una agenda activa de relacionamiento externo. No se cerraron las negociaciones de un Acuerdo con la Unión Europea.

Dimensión	2003-2011	2012-2015
Participación de los derechos de exportación e importación sobre los recursos tributarios	Los derechos de exportación explicaron, promedio anual, el 10% de los recursos tributarios, mientras los derechos de importación dieron cuenta del 2,7%.	Los derechos de exportación explicaron, promedio anual, el 6,3% de los recursos tributarios. La recaudación cayó con respecto a la sub-etapa previa, en línea con la caída de las exportaciones, lo cual redujo la diferencia en el aporte de estos derechos con relación a los derechos de importación sobre la recaudación. Los derechos de importación dieron cuenta del 2,3%.

Fuente: Elaboración propia sobre el contenido del capítulo IV.

CAPITULO V. LA POLITICA COMERCIAL EXTERNA EN EL MACRISMO (2016-2019)

La derrota del Daniel Scioli, candidato del Frente para la Victoria en las elecciones presidenciales de 2015 por parte del entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, inauguró un nuevo ciclo neoliberal en Argentina donde el sector financiero se consolidaría como el eje rector del nuevo modelo de acumulación (Wainer, 2019). Por primera vez luego de la crisis de la convertibilidad, una fuerza de centro-derecha ocupaba el vértice del poder ejecutivo.

En el plano económico el nuevo gobierno tenía un claro objetivo: convertir a Argentina en una economía abierta ("de mercado"), barriendo para ello con distintas regulaciones y derechos. No obstante, en el discurso oficial la presentación era más sofisticada. Se proponían impulsar una "integración inteligente a la economía internacional" transformando al país en el "supermercado del mundo", lograr una lluvia de inversiones y reducir la pobreza.[176]

No se trataba de un gobierno débil para promover una agenda de ese tenor luego de 12 años de políticas que no estaban guiadas por el afamado Consenso de Washington. Además de haberse impuesto en las elecciones de la principal provincia del país (la provincia de Buenos Aires), el flamante oficialismo también conservó su bastión electoral, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al tiempo que aunó el activo apoyo de las principales potencias económicas occidentales y de las más relevantes fracciones del capital que operan a nivel local, así como el soporte de los grandes medios de comunicación, de los sectores tradicionalmente conservadores y de parte relevante de la dirigencia del peronismo no kirchnerista.

La falta de cambios estructurales por parte del kirchnerismo facilitó el giro propiciado por la administración Macri. El gobierno entrante, además de contar con aliados de peso y una importante fragmentación de la oposición, también pudo utilizar un conjunto de instrumentos que ya se encontraban a disposición. O sea, no enfrentó un panorama jurídico-institucional que haya imposibilitado el avance de iniciativas de espíritu

[176] "Unir a los argentinos" y "combatir el narcotráfico" eran otros de los principios que enfatizaron durante la campaña presidencial.

neoliberal aun cuando se impuso en las elecciones por escaso margen; ello coadyuvó, sin dudas, al objetivo de robustecer el "estado de competencia" en busca de la atracción del capital.

Como veremos a continuación, es posible dividir la experiencia macrista en dos fases. Una instancia inicial, marcada por la transición y luego la euforia ante el avance de su agenda de transformaciones; y una segunda etapa, que se inauguró en abril de 2018, donde el financiamiento se redujo y la crisis adquirió un ritmo vertiginoso, a resultas de lo cual no solo reaparecería como un actor fundamental el Fondo Monetario Internacional, sino también algo muy relevante para nuestro tema de investigación: el ajuste de la política comercial en línea con los apremios (macroeconómicos) de Argentina.

Esta última sub-etapa constituyó la antesala de un nuevo cambio de gobierno, no sin antes dejar una pesada carga a las generaciones venideras al haber endeudado al país con un acreedor como el FMI, acordando un cronograma de vencimientos de imposible cumplimiento que indefectiblemente debía ser renegociado. Las consecuencias en términos del "policy space" de este hecho no merecen comentarios.

5.1 La política económica y comercial en el macrismo

El cambio en la orientación económica fue tan intenso como acelerado. En el primer año de gobierno, se eliminaron los controles en el mercado de cambios que había establecido el kirchnerismo desde el año 2011,[177] al tiempo que produjo una devaluación (de $9,80 a $14 por dólar) cuyos efectos en los precios domésticos se buscó controlar mediante la suba de las tasas de interés (Gráfico 5.1).[178] La evolución de estas tasas *vis-a-vis* el tipo de cambio —relativamente estable a inicios de la etapa, luego de la devaluación inicial—, en conjunto con la posibilidad de acceder al mercado y girar divisas al exterior sin

[177] La eliminación de regulaciones fue contundente. Se destacan en este plano tanto la derogación de los requisitos de encajes no remunerados, como la supresión para los límites de compra de moneda extranjera, la baja de la validación previa por parte de la administración tributaria y la ampliación de los plazos para la liquidación de divisas (y después su eliminación) en el mercado único y libre de cambios.

[178] El gobierno sostenía que los precios no se dispararían con la nueva paridad cambiaria en tanto los actores económicos tomaban como referencia el valor del "dólar blue" vigente durante la gestión kirchnerista. La realidad contradijo esa afirmación: el índice de precios al consumidor en 2016 tuvo un alza del 40%.

mayores restricciones, alentó el ingreso y egreso de capitales bajo una dinámica de *carry trade.*[179]

Gráfico N° 5.1. Tipo de cambio real multilateral. 2015-2019. Base 17/12/2015=100.[180]

Fuente: Elaboración propia sobre la base del BCRA.

En el frente externo, la nueva administración cerró prontamente un acuerdo con los vulture funds ("fondos buitres") luego de aceptar sus exigencias. Esta decisión, como sostienen Nemiña y Val (2018, pág.68), "…conllevó un severo retroceso para el balance de poder entre deudores y acreedores, la equidad inter-acreedora y la previsibilidad de las futuras renegociaciones de deuda soberana en default." A partir de allí, se allanó el retorno al mercado de crédito internacional, lo cual constituyó el puntapié inicial de una política desaforada de endeudamiento exterior (Gráfico 5.2).

El incremento de las tarifas de los servicios públicos, notoriamente subsidiadas durante la etapa kirchnerista, constituyó otra de las iniciativas más sonoras.[181] Mediante esta política de "normalización económica" se buscaba avanzar hacia la convergencia fiscal;

---

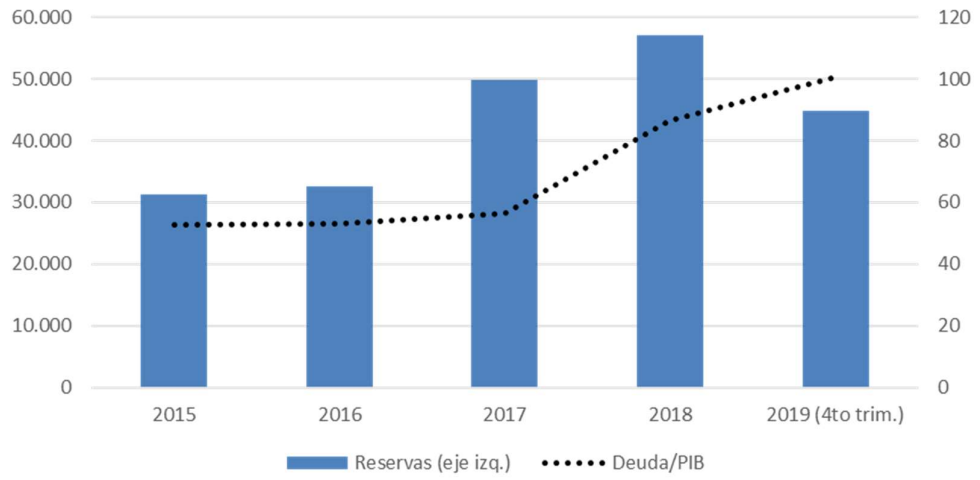
[179] La eliminación del "cepo cambiario" era una de las principales promesas electorales. Un dato expresa la magnitud del cambio de política: el gobierno llevó el tope mensual de adquisición de moneda extranjera para personas humanas y jurídicas de U$S 2.000 a U$S 2 millones.

[180] Varios de los gráficos y cuadros del capítulo incluyen el año 2015 al solo efecto de tener una referencia comparativa con el año inmediato anterior, durante el cual gobernó (hasta el 10 de diciembre) el kirchnerismo.

[181] En 2006 los subsidios a la energía representaban el 0,4% del PIB. A partir de allí, se produjo un incremento que alcanzó su pico en el año 2014 (3,5%). Al respecto, ver Secretaría de Energía (2019).

con un esquema que supuso una importante carga para la ciudadanía y desató un conflicto de magnitud.

Gráfico N° 5.2. Deuda/PIB y reservas. 2015-2019, en % y millones de dólares estadounidenses.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del sobre la base de Ministerio de Economía y BCRA.

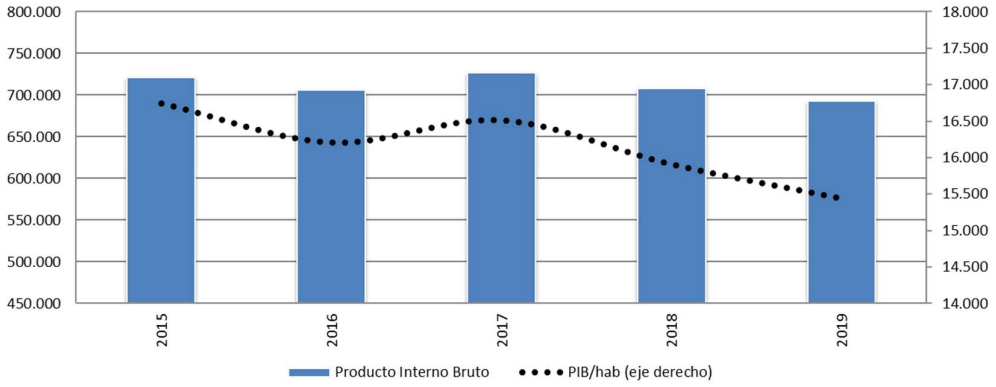
Nota: Los valores consignados en las reservas son promedios anuales. En abril de 2019 se registró un pico de U$S 77.481. Entre ese momento y la entrega del mandato (10 de diciembre) las reservas se redujeron U$S 29 mil millones.

En materia de comercio exterior, además de las novedades respecto a la política comercial externa que incluyeron el desarme de las políticas y regulaciones "intervencionistas" de la etapa previa, detalladas en la próxima sección, no se registró un salto relevante en 2016 en lo correspondiente a las exportaciones (2%). Las importaciones, por su parte, cayeron un 7,2%. Si bien esta conducta podría interpretarse como coherente con la retracción de la actividad económica del 2,1%, luego del shock de políticas implementadas bajo una visión aperturista, la realidad era otra. La baja en las compras externas se generó por la caída de precios, especialmente en combustible y energía, ya que las cantidades importadas crecieron un 3,3% interanual, con un salto importante en bienes de consumo y vehículos automotores.[182]

[182] Un fenómeno similar se había producido en 2015 pero con una diferencia cualitativa: las cantidades se habían incrementado en bienes asociados a la producción. La variación interanual positiva de las exportaciones del 2% durante 2016 permitió cerrar el año con un superávit comercial de U$S 2.057 millones.

En 2017 el gobierno vivió su momento de esplendor. Destacamos tres razones. En primer lugar, el impulso a la demanda agregada permitió la expansión de la actividad un 2,8% (Gráfico 5.3), con una evolución más acompasada de los precios (24,8%). En segundo lugar, el oficialismo se impuso en las elecciones de medio término, derrotando a la ex presidenta Cristina Fernández en la estratégica Provincia de Buenos Aires. En tercer lugar, el país recibió ese año importantes inversiones de cartera que tuvieron como destino principal el sector financiero y, en particular, la compra de letras y títulos de deuda en un marco de tasas de interés y de "paz cambiaria" que generaban ganancias elevadas en dólares para su posterior fuga, a partir de la denominada "bicicleta financiera" (Sternberg y Bouza, 2019).

Gráfico N° 5.3. Producto interno bruto total y per cápita. En millones y miles de pesos a precios de 2004, 2015-2019.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC y del Banco Mundial.

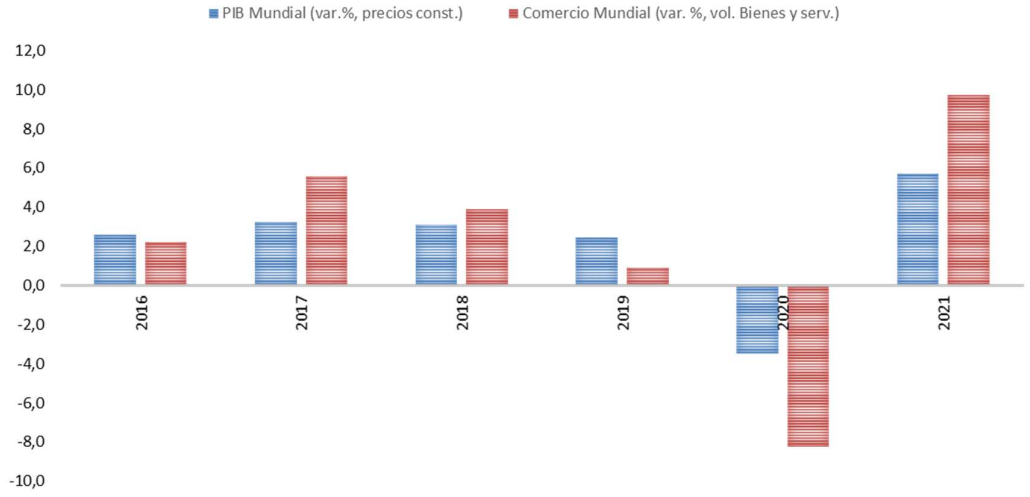
Si a simple vista la situación parecía controlada, ciertas señales aconsejaban ser menos optimista. Una de ellas se produjo en enero de 2017 con el cambio sísmico en la política comercial externa de Estados Unidos que produjo la asunción de Donald Trump como presidente y el impulso de la política "America First". Trump adoptó un discurso crítico al multilateralismo que puso en tensión las agendas de "libre comercio", al tiempo que priorizó un abordaje bilateral.

Este giro resultó más adverso de lo que imaginó la administración macrista. Inicialmente, debió lidiar con el cierre del mercado de biodiesel luego de la decisión estadounidense a los fines de proteger a sus productores en 2017 y, al año siguiente, con la imposición de restricciones al ingreso de acero y aluminio. Evidentemente, la incertidumbre global, la menor propensión a la cooperación internacional y la reorientación de la política

estadounidense generó un impacto negativo sobre el alcance de la política argentina, al tiempo que el gobierno mostró escasa capacidad de adaptación a los ajustes en el escenario internacional (Zelicovich, 2018).

Un aspecto a subrayar es que el contexto global no resultó un elemento dinamizador durante esta sub-etapa (Gráfico 5.4). El comercio internacional aumentó 3,1% (en volumen, promedio) y el producto mundial un 2,8%. De tal modo, podemos concluir que la trayectoria fue similar a la que enfrentó el kirchnerismo en los últimos años de gobierno, aunque con algunas diferencias: a la desaceleración del crecimiento de China se adicionaron los crecientes enfrentamientos comerciales entre Estados Unidos y la potencia oriental,[183] luego de lo cual también se produjo la peor variación del intercambio internacional desde la crisis financiera (0,9% en 2019).

Gráfico N° 5.4. Evolución del PIB mundial y el comercio mundial. 2016-2021, en porcentajes.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del FMI (World Economic Outlook Database).

[183] Como sostienen Malacalza y Hirst (2020, pág.36), "Las tensiones entre EEUU y China obedecen a una estrategia de confrontación buscada por Washington desde la victoria presidencial de Donald Trump en 2016. Repitiendo patrones y prácticas de otros ciclos de bipolaridad, el relacionamiento entre las dos potencias tiende simultáneamente hacia el conflicto y el equilibrio. Al mismo tiempo, son claramente diferentes las prioridades de cada potencia; para EEUU, se trata de defender un sistema económico asociado a una forma de vida articulada alrededor del mercado, cuyo pilar monetario es el dólar; para China, lo que prevalece es la protección del poder del Estado, anudada a la preservación del bienestar colectivo y de eficientes mecanismos de cohesión social, que depende de su capacidad de integración territorial".

En este marco general dentro del cual se desenvolvió el comercio exterior argentino, en el año 2017 se produjeron novedades: a pesar del bajo crecimiento de la economía argentina, se destacó el notorio incremento (19,8%) de las importaciones a raíz de la suba de las cantidades (especialmente, en automotores y bienes de consumo), potenciado por la variación de precios. Ante el crecimiento marginal de las exportaciones de bienes (1,3%), el resultado no fue sorpresivo. Nos referimos al déficit mayor a los U$S 8 mil millones, que constituyó un verdadero record histórico.

La cuenta corriente, por su parte, emitió fuertes señales de alarma. En 2017 duplicó el déficit de 2016, alcanzando U$S 31,1 mil millones. Este comportamiento obedeció tanto al déficit de la balanza comercial de bienes como al comportamiento de la balanza de servicios, la salida de divisas ante el creciente giro de utilidades y dividendos y el pago de intereses de la deuda (Gráfico 5.5).

La situación descripta no se modificó en el año 2018. Pero sí cambió, adversamente, el contexto internacional,[184] por lo cual la creciente vulnerabilidad externa derivó en una crisis de magnitud. La suba de la tasa de interés del bono a diez años del Tesoro de Estados Unidos en abril de 2018 provocó una salida de capitales financieros que afectó al conjunto de las economías emergentes, pero mientras la mayoría de los países se recuperó rápidamente, Argentina sufrió su peor crisis cambiaria desde 2002 (Wahren y otros, 2018).

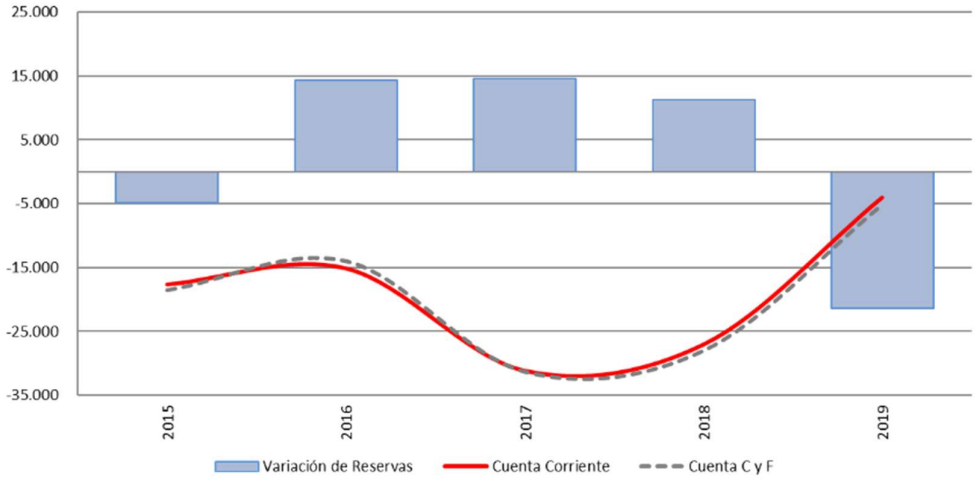
La aguda devaluación en el primer cuatrimestre del año[185] impactó en los precios y llevó la inflación anual al 47,6%. Indudablemente, el déficit comercial, la salida de divisas por turismo emisivo, la remisión de utilidades al exterior, la formación de activos externos y los crecientes pagos de interés por el endeudamiento configuraron un combo explosivo que no pudo ser financiado a través del endeudamiento ni mediante la ansiada "lluvia de inversiones", que nunca se produjo.

---

[184] De hecho, como mencionamos en la próxima sub-sección, el contexto internacional distaba de tener un comportamiento en términos de crecimiento y de evolución del intercambio comercial, como el que supo tener durante gran parte de los años 2000.

[185] Entre marzo y fines de septiembre se duplicó el precio del dólar con respecto al peso.

Gráfico N° 5.5. Balanza de Pagos. 2015-2019, en millones de dólares estadounidenses.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC.

Antes bien, como afirma Wainer (2021b, pág. 69), "si se compara con lo ocurrido en el periodo anterior (2012-2015), en el cual estuvieron vigentes las regulaciones cambiarias, se observa que las medidas de liberalización y desregulación tuvieron un impacto mayor en los egresos por remisión de utilidades que en incentivar el ingreso de nuevas inversiones extranjeras".

En esa coyuntura la administración requirió auxilio al Fondo Monetario Internacional. La ayuda del organismo multilateral consistió en brindar un paquete de asistencia sin precedentes en su historia (U$S 57 mil millones, de los cuales se concedieron U$S 44 mil millones) ofreciendo, asimismo, sus recomendaciones de política como la consolidación fiscal, la reforma de la carta orgánica del Banco Central y la implementación del esquema de metas de inflación.

La asistencia del FMI, que excedió largamente los montos máximos correspondientes a la cuota de Argentina en dicho organismo,[186] no puede entenderse sin considerar el explícito apoyo que brindó el gobierno de Donald Trump a su aliado regional en el marco de su disputa contra los gobiernos progresistas de la región, cuyas políticas chocaban con los lineamientos establecidos por los países centrales.

[186] El crédito equivale al 1,277% de la cuota argentina.

A ese respecto, el ex director ejecutivo de Estados Unidos en el FMI, Claver-Carone, admitió recientemente que fue Estados Unidos quien promovió el programa de asistencia más grande en la historia del organismo para "ayudar a Argentina", incluso cuando los representantes europeos estaban en contra. El ex presidente Macri, por su parte, sostuvo que "La plata del FMI la usamos para pagarles a los bancos comerciales que se querían ir porque tenían miedo de que volviera el kirchnerismo".[187]

Desde un plano técnico, era claro que el programa era insostenible. Como mencionan Patricio Ferreira Lima y Marsh (2022, pág. 28), este falló en sus propios términos en relación a los supuestos objetivos del préstamo. Primero, no garantizó salvaguardias adecuadas para la provisión de sus recursos, no solo en términos de su diseño sino también porque, como resultado, sobreestimó injustificadamente la sostenibilidad de la deuda y aprobó el desembolso en violación de su política de acceso excepcional. Además, era razonablemente previsible que el diseño del programa resultara en una extensión de la duración y magnificación del grado de desequilibrio en la balanza de pagos internacional de Argentina.

Entre mayo de 2018 y octubre de 2019 —cuando se establecieron finalmente controles cambiarios para lidiar con la crisis—, los 44 mil millones de dólares del Fondo Monetario (y las reservas internacionales) fueron claves para financiar la formación de activos externos del sector privado (45 mil millones de dólares), la salida de capitales especulativos (11.5 mil millones de dólares) y los servicios de deuda (36.9 mil millones de dólares), entre otros conceptos (Banco Central de la República Argentina, 2020, 19), [188] tal como se detalla en el Cuadro 5.1.

---

[187] Disponible enhttps://www.perfil.com/noticias/politica/mauricio-macri-la-plata-del-fmi-la-usamos-para-pagarles-a-los-bancos-comerciales-que-tenian-miedo-de-que-volviera-el-kirchnerismo.phtml

[188] El grado de concentración de la fuga de capitales también fue notable. Entre diciembre de 2015 y octubre de 2018, el 1% de las empresas compradoras adquirieron divisas por 41 mil millones de dólares (equivalente al 73,8% de las compras por parte de empresas). En el caso de las personas humanas, el 1% demandó 16 mil millones de dólares, el 22,8% de las compras netas realizadas por individuos (Banco Central de la República Argentina, 2020, 24).

Cuadro N° 5.1. Balance Cambiario, mayo 2018 - octubre 2019 por usos de divisas, en miles de millones de dólares estadounidenses.

Concepto	Monto
Formación de activos externos	45,1
Servicios de Deuda Pública y Privada	36,9
Salida de Capitales Especulativos	11,5
Balanza de Servicios	9,7
Utilidades	1,7

Fuente: Elaboración propia sobre Banco Central de la República Argentina (2020).

La inyección de recursos a partir del acuerdo con el FMI y las políticas promovidas por el organismo no mejoraron el adverso escenario económico. La actividad cayó 2,6% en 2018, arrastrando tras de sí a las compras externas, que cayeron un 2,2%. Las exportaciones, por su parte, crecieron 5,3%, pero su evolución no modificó el resultado deficitario de la balanza, de U$S 3.701 millones.

La inestabilidad macroeconómica llevó al macrismo a desandar su propio camino. Por ejemplo, a solicitud del FMI y a fin de coadyuvar con el objetivo de alcanzar metas hacia la convergencia fiscal, se restablecieron los derechos de exportación[189] incluyendo tanto a los productos primarios como a los industriales (y luego los servicios), a lo que se adicionó una reducción de los reintegros a las exportaciones.

La crisis tampoco se revirtió en 2019. La economía se contrajo 2,1% con una inflación del 53,8%, la más alta desde 1991, en un escenario de creciente deterioro de los indicadores sociales y una persistente formación de activos externos. El desmejoramiento de la situación económica y el temor a la espiralización de la crisis condujo al gobierno al regreso paulatino de aquellas políticas que había tildado como infructuosas poco tiempo atrás.

Así, la administración reimplantó los controles cambiarios, obligó a las grandes empresas a liquidar los dólares de las exportaciones,[190] incrementó la tasa estadística en el caso de

[189] Mediante el Decreto 793/2018 se implementaron los derechos de exportación con una alícuota del 12% sobre el valor FOB, con un límite superior de $ 4 por dólar exportado para ciertos bienes primarios y de $ 3 por dólar exportado para los bienes elaborados.

[190] Según el gobierno el dictado de medidas "extraordinarias" no solo se explicaba por la situación económica sino también por "la incertidumbre generada en el marco del proceso eleccionario en

las importaciones y repuso el pedido de autorización para el giro de utilidades y para adquirir dólares destinados al turismo/viajes. En suma, el fracaso del programa económico llevó al país a una situación extrema e impulsó al gobierno a implementar una batería de controles; justamente, aquellos que históricamente había objetado.

Esta crisis, provocada por la concurrencia de políticas de liberalización económica, financiera y comercial junto a un intenso proceso de endeudamiento externo y que tuvo como correlato la pérdida del poder adquisitivo de los salarios e ingresos de la población, resultó la antesala de la derrota en las elecciones presidenciales de 2019. En rigor, el deterioro de las condiciones económicas y sociales, con una retracción del producto entre 2016 y 2019 del 4,8% (t.a.a.) fueron factores claves para explicar el resultado electoral, al igual que la unión de los distintos sectores del peronismo y otras fuerzas afines, motorizada por la ex presidenta Cristina Fernández, en un frente electoral.

De esta forma concluyó otro ciclo neoliberal en Argentina, dejando tras de sí un delicado cuadro socio-laboral y un alto nivel de endeudamiento externo, que incluía cronogramas de pagos de cumplimiento imposible, que debería renegociar indefectiblemente el gobierno entrante. En tal sentido, podemos aseverar que el caso argentino no escapa a la caracterización de Crespo y Muñíz (2017, pág. 36) sobre los países latinoamericanos donde las coaliciones neoliberales "…enfrentan la difícil tarea de conciliar el imperativo de ratificar su legitimidad con medidas de gobierno que deliberadamente buscan desterritorializar el capital y despojar al Estado de sus principales herramientas de transformación, como empresas y bancos públicos, medidas de promoción industrial, políticas de ciencia y técnicas."

Evidentemente, mantener la legitimidad del gobierno en un contexto de crisis económica resultó una tarea compleja para el macrismo. Sin embargo, esto no se tradujo en una derrota política contundente. En un escenario de fuerte polarización, logró más del 40% de los votos en las elecciones presidenciales y conservó una mayoría en la Cámara de Diputados. Por otra parte, el endeudamiento con el FMI garantizaría que distintas

---

curso", refiriéndose así al resultado de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), realizadas el 11 de agosto, donde el macrismo fue derrotado ampliamente. Esta lectura llegó incluso a mencionarse en los Considerandos de los Decretos, como es posible observar en el Decreto 609/2019, que restableció la obligación de liquidar el contravalor de la exportación de bienes y servicios.

iniciativas continúen adelante como parte de los compromisos que, ya bajo la Presidencia de Alberto Fernández, asumió el país bajo el paraguas de un Extended Facility Fund (EFF) que, si bien brinda un plazo de gracia para empezar a pagar y tiene un máximo de diez años para la cancelación gradual de los vencimientos, también contempla el usual recetario de este organismo multilateral.

Por último, debemos mencionar que el triunfo de una alternativa no neoliberal en Argentina, al igual que sucedió luego en otros países de la región, no implicó un automático retorno a la "primavera progresista". El escenario local había cambiado sustancialmente en pocos años y el internacional resultaría crítico: la crisis de la pandemia de COVID-19, la guerra en Ucrania, el alza de la inflación a nivel mundial, la desaceleración económica y las tensiones respecto al ordenamiento geopolítico agregarían desafíos de compleja solución.

5.1.1 La política comercial externa en el macrismo

Como mencionamos al inicio de este capítulo, en el terreno de la política comercial externa se produjo desde los primeros días de gobierno una clara ruptura con los años previos (el kirchnerismo) a partir de la implementación de diversas medidas entre las cuales nos interesa destacar tres.

Las primeras dos fueron impulsadas por iniciativa estrictamente por el gobierno macrista. Nos referimos a la eliminación de los derechos de exportación sobre un amplio conjunto de productos agropecuarios e industriales excluyendo al complejo sojero, con el cual se acordó una baja inicial junto a un mecanismo de reducción gradual posterior; y a la extensión de los plazos de liquidación de divisas en el denominado mercado único y libre de cambios (MULC), luego modificada por la eximición de esta obligación a los exportadores.

Estas dos medidas tuvieron una importancia central desde el mismo inicio de la posconvertibilidad contribuyendo tanto a reforzar los recursos del Tesoro Nacional como a fortalecer las reservas internacionales al garantizar un flujo permanente de divisas en el mercado de cambios. El macrismo empoderó con los cambios descriptos a un aliado clave (los agronegocios), debilitando al mismo tiempo la capacidad estatal de controlar aspectos económicos nodales.

La tercera medida, aun cuando se encontraba en línea con la visión oficial aperturista, era consecuencia directa de una restricción al espacio para las políticas. Hacemos mención a la eliminación del sistema de declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI). Se daba así cumplimiento al compromiso asumido por Argentina en 2015, bajo el gobierno de Cristina Fernández, luego del pronunciamiento del Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio. Las DJAI fueron reemplazadas por un "Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones" que resultó, en los hechos, un retorno al sistema de licencias automáticas y no automáticas, pero sin *ímpetus proteccionistas*.

Bajo este panorama, sin políticas de administración comercial rigurosas y habiendo desarmado dos instrumentos claves como la liquidación de divisas y los derechos de exportación, se impulsó una ambiciosa agenda de relacionamiento externo con el objetivo de firmar nuevos tratados de libre comercio. Aquí se destacó, en primer término, la búsqueda de un entendimiento a efectos de concluir el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea.

En segundo término, se aceleraron los trabajos del bloque para lograr acuerdos con varios países y regiones como la Alianza del Pacífico, Nueva Zelanda, Singapur, Corea, Japón, Canadá, la Asociación Europea de Libre Comercio y la India. Además, se retomaron las negociaciones con el Líbano, Marruecos, Túnez y Egipto y se impulsó desde el plano bilateral la actualización del acuerdo Argentina-Chile y la profundización de los acuerdos con México y Colombia.

Es dable mencionar, siguiendo a Zelicovich y Zacks (2020, pág. 26), que "A partir de 2016 se observa un cambio en la composición de los tipos de acuerdos negociados, con la vinculación con economías desarrolladas, y la inclusión de una agenda de temas más profundos." En efecto, la idea de avanzar hacia un marco normativo que profundice los compromisos internacionales era un objetivo de gobierno. No se trataba solo de profundizar la liberalización comercial, sino de lograr mayor convergencia regulatoria incluyendo para ello un conjunto amplio de disciplinas, tal como se observa en otros acuerdos del siglo XXI.

En el plano multilateral el gobierno logró validar su estrategia de "volver al mundo" con un respaldo resonante: Argentina fue designada sede de la Conferencia Ministerial de la

OMC en 2017 y de la Cumbre de Líderes del G-20 en 2018. Este hecho fue especialmente resaltado por las autoridades, contraponiendo esa experiencia con la política exterior del kirchnerismo que, de acuerdo a su parecer, había "aislado a la Argentina del mundo".

Como mencionamos previamente, varias de las iniciativas descriptas sufrieron un revés a partir de la crisis de 2018. Ello se trasluce con claridad al examinar la trayectoria de ciertos instrumentos de política. Previo a detenernos en ese análisis, nos interesa enfatizar algunas cuestiones sobre el desempeño comercial en la sub-etapa dado el rol que el propio gobierno le asignaba al comercio exterior como "clave" del desarrollo.

En primer lugar, las promesas de convertir a Argentina en el "supermercado del mundo" no pudieron concretarse. El incremento de las ventas externas en esta sub-etapa (4% t.a.a.) no permitió alcanzar siquiera los montos registrados en los años finales del kirchnerismo, a pesar de las medidas tomadas en beneficio de los sectores exportadores.[191]

El importante superávit logrado en el último año de gestión (Cuadro 5.2),[192] asimismo, fue producto de la depresión económica; agravada, a su vez, por la implementación de medidas contractivas como el incremento de las tasas de interés y el congelamiento de la base monetaria. O sea, no fue un derivado de la exitosa "inserción al mundo", sino que la respuesta reside en la agudeza de la crisis económica que sumergió la economía nacional.

Cuadro N° 5.2. Exportaciones, importaciones y saldo comercial de bienes. 2015-2019, en millones de dólares estadounidenses.

Año	Exportaciones	Var. % interanual	Importaciones	Var. % interanual	Saldo
2015	56.784	-17,0%	60.203	-8,4%	-3.419
2016	57.909	2,0%	55.852	-7,2%	2.057
2017	58.645	1,3%	66.938	19,8%	-8.293
2018	61.782	5,3%	65.483	-2,2%	-3.701
2019	65.115	5,4%	49.125	-25,0%	15.990

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC.

[191] Sí se superaron los valores registrados en el último año de la gestión de Cristina Fernández.

[192] Las exportaciones de bienes se incrementaron un 5,4% mientras las importaciones se derrumbaron un 25%. Este comportamiento diferencial provocó un saldo comercial extraordinario (U$S 15.990 millones).

En segundo lugar, en estos años se consolidó la reprimarización de las ventas externas, ya que los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario dieron cuenta del 63,9% de las exportaciones, casi 4 puntos porcentuales más que en la sub-etapa previa (Cuadro 5.3). De todos modos, es claro que el perfil de especialización basado en la exportación de bienes primarios y manufacturas es un asunto de vieja data y no una invención del macrismo.

Cuadro N° 5.3. Composición de las exportaciones por grandes rubros. En porcentajes, por periodos.

Rubro	2003-2008	2009-2012	2012-2015	2015-2019
Productos primarios	20,9%	21,6%	22,9%	25,1%
Manufacturas de origen agropecuario	33,6%	34,6%	37,2%	38,8%
Manufacturas de origen industrial	29,8%	34,3%	33,2%	31,1%
Combustibles y energía	15,7%	9,5%	6,8%	5,1%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC.

De hecho, Argentina, al igual que gran parte de América Latina, preservó su rol en la división internacional del trabajo como proveedor de bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales aun cuando luego de la posguerra y, especialmente, a partir de los años 1970, se produjo la transformación del patrón del intercambio mencionada en el capítulo II, donde la vieja división internacional del trabajo en la cual los países centrales intercambiaban sus manufacturas por productos primarios originarios de la periferia, dio paso a un esquema donde resultó predominante el comercio de productos industriales.

En tal orden, como se aprecia en el Gráfico 5.6, la participación relativa de las exportaciones de acuerdo a su intensidad tecnológica nos muestra que mientras en los años 1960 los bienes primarios explicaban más de tres cuartos de las ventas, y junto a las manufacturas basadas en recursos naturales abarcaban casi la totalidad de las

exportaciones, para los años 2000 su peso se había reducido, pero ambas categorías todavía comprendían alrededor del 70% del total exportado.[193]

Aunque esta información busca enfatizar el hecho de que el país siguió destacándose en el nuevo siglo como proveedor de bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, debemos advertir que la clasificación utilizada sigue el enfoque de Lall (2000),[194] con ciertos ajustes. Esta metodología, aplicada usualmente por la CEPAL, al igual que la utilizada por la OCDE, "…tiene la debilidad de basarse en las características tecnológicas de sectores o actividades pertenecientes a los países desarrollados." (Bernat, 2020, pág.8).[195]

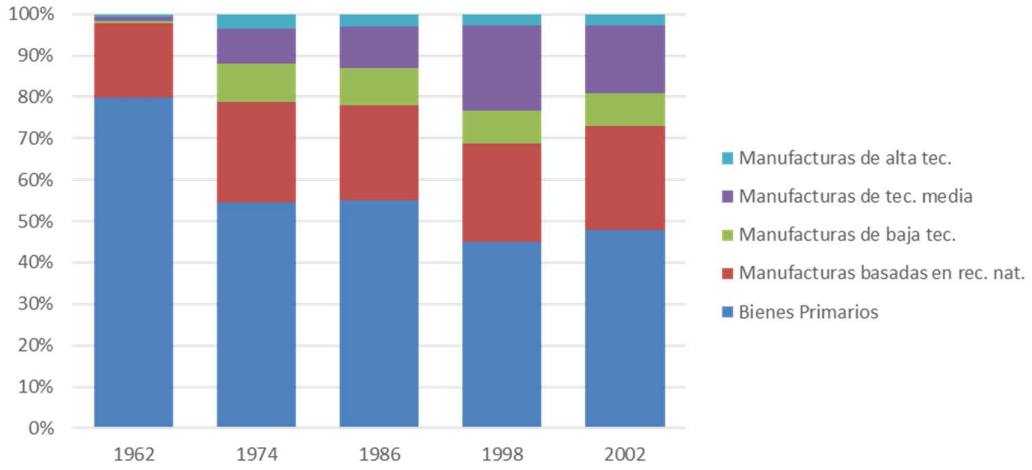
---

[193] Al analizar las exportaciones por complejos exportadores durante la posconvertibilidad es posible advertir que tan solo tres de ellos (oleaginoso, cerealero y automotriz) concentraron la mitad de las ventas externas de la etapa. Al agregar otro sub-grupo de siete complejos exportadores, se abarcan tres cuartos de las exportaciones. Nos referimos al complejo petrolero-petroquímico, al complejo frutícola, a los complejos pesquero, minero, hortícola, farmacéutico y bovino. Si examinamos el fenómeno en términos geográficos, la región pampeana explicó tres cuartos de las exportaciones totales, con una participación decisiva tanto en los productos primarios como en las manufacturas de origen agropecuario e industrial. Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba fueron las provincias clave detrás de ese fenómeno. La segunda región exportadora fue la Patagonia, principalmente a partir del sector petrolero, con una participación total menor al 10%. Luego se ubicaron, con menor peso relativo, la Región Noroeste, la Región Cuyo y la Región Noreste.

[194] Sobre la metodología, Bianco (2006, pág.6) señala que "La clasificación de Lall no escapa a cierta arbitrariedad en la asignación de los productos a las distintas categorías propuestas, en tanto la clasificación se basa en los indicadores de actividad tecnológica disponibles para las actividades manufactureras (I+D/producto) y en el conocimiento del autor sobre la tecnología industrial."

[195] Distintos trabajos proponen ajustes metodológicos a los fines de reflejar más adecuadamente el contenido tecnológico de las exportaciones argentinas. A modo ilustrativo, Bernat (2020) construye una clasificación a fin de evaluar el contenido tecnológico de las exportaciones argentinas reflejando la situación en materia innovativa focalizándose en los esfuerzos directos e indirectos de origen local. El Centro de Estudios de la Producción (2008), por su parte, propone una nueva clasificación para superar las limitaciones presentes en las taxonomías de la OCDE segmentando las ramas manufactureras de acuerdo con la intensidad directa de I+D realmente efectuada por las empresas en Argentina. A partir de ello concluye que, si bien la canasta de exportaciones manufactureras del país sigue asentándose en la posconvertibilidad sobre productos elaborados por sectores que operan en condiciones de baja complejidad, se evidencia un incremento de la participación de bienes de mayor complejidad tecnológica. En una línea similar, Bianco (2018) elabora un indicador sintético de calidad exportadora, aseverando que entre 2003 y 2015 se produjo una mejora cualitativa de las exportaciones argentinas en términos de carácter manufacturero, valor agregado, contenido tecnológico, diferenciación vertical y diversificación de destinos; de todas formas, Argentina continúa detentando una estructura productiva concentrada mayoritariamente en torno a productos primarios y manufacturas de bajo valor agregado, reducido contenido tecnológico y escasa diversificación vertical.

Gráfico N° 5.6. Composición de las exportaciones por intensidad tecnológica. En porcentajes, por años seleccionados.



Fuente: Elaboración propia sobre Schteintgart (2016) y Naclerio y Padín (2020).

En lo que respecta a la concentración y extranjerización, y aunque el gobierno era caracterizado como una "CEOcracia", observamos que la participación de las firmas de la cúpula no registró grandes oscilaciones con relación a la sub-etapa previa, aunque al final del periodo se produjo una baja asociada a los efectos de la sequía en la campaña 2017/2018 que perjudicó el desempeño exportador de la cúpula empresaria, al igual que el comportamiento negativo de la economía brasilera y la caída de ventas de petróleo.[196]

[196] Se trata de un rasgo estructural del comercio exterior que, vale aclarar, se replica en las distintas latitudes del planeta. Durante la posconvertibilidad tampoco se produjeron cambios resonantes en este campo. La cúpula empresarial explicó entre el 60% y el 70% de las exportaciones totales, si bien desde mediados de los 2000 su participación se redujo y a partir de 2012 osciló alrededor del 60% debido a la caída de los precios internacionales de los commodities, la baja en la producción petrolera y la negativa evolución de la economía brasilera. Este selecto grupo está integrado, centralmente, por comercializadoras y procesadoras de granos, terminales automotrices —que operan con un bajo grado de integración local—, firmas de la industria alimenticia, petroleras, mineras, empresas del sector siderúrgico y del aluminio y compañías químicas y petroquímicas. De las ventas realizadas por la cúpula empresarial, cerca del 70% correspondió al capital extranjero, aunque desde 2011 éste tendió a reducir su participación hasta alcanzar el 61% de las exportaciones en 2018. Las firmas transnacionales constituyeron la fracción del capital más relevante: dieron cuenta de más del 40% tanto de las importaciones como de las exportaciones de la cúpula en el periodo. Sin embargo, fueron superadas por los grupos económicos locales, si se toma en cuenta la magnitud del superávit comercial (Basualdo y Wainer, 2020). Por otra parte, las firmas integrantes de la cúpula, en conjunto, explicaron entre el 40% y el 50% del total de las importaciones de bienes. Asimismo, este universo empresario registró superávit comercial durante toda la posconvertibilidad, y dicho resultado siempre resultó superior al del país en su conjunto (Lucero, 2019).

Este fenómeno también se expresó en cierta pérdida relativa de participación del capital extranjero en las exportaciones de la cúpula, que se ubicó en el 61% en 2018.

En suma, el desempeño comercial no estuvo a la altura de las expectativas oficiales. Ni el país se convirtió en el "supermercado del mundo" ni logró en algún modo complejizar sus ventas externas (contrariamente, tendió a la reprimarización). Tampoco favoreció particularmente la participación de las principales firmas; al tiempo que registró el mayor déficit histórico para luego, dos años después, alcanzar un fuerte superávit, pero no como parte del éxito de las políticas desplegadas, sino como secuela de la agudeza de la crisis.

En esta vorágine podemos advertir, de todas maneras, que no hubo continuidad en la orientación de las políticas: la crisis provocó el viraje del aperturismo hacia cierto "intervencionismo", al cual se recurrió para conjugar las amenazas de una espiralización de la crisis económica. Este giro, por cierto, es relevador de la importancia que tiene la PCE en contextos críticos como los que suele enfrentar, recurrentemente, Argentina. Repasamos a continuación la trayectoria de ciertos instrumentos claves de la política comercial durante el macrismo.

5.1.1.1 Medidas vinculadas a las importaciones

5.1.1.1.1 DJAI y Licencias de importación

La eliminación de las DJAI a fines de 2015, cumpliendo así con los compromisos asumidos en la OMC luego del resultado adverso en el caso "Argentina-Medidas relativas a la importación", resultó un cambio sustancial.[197] El país dejaba atrás una política de intensa administración comercial retomando la senda de la "normalidad". A partir de allí, se estableció el Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI) que repuso las licencias automáticas y no automáticas.

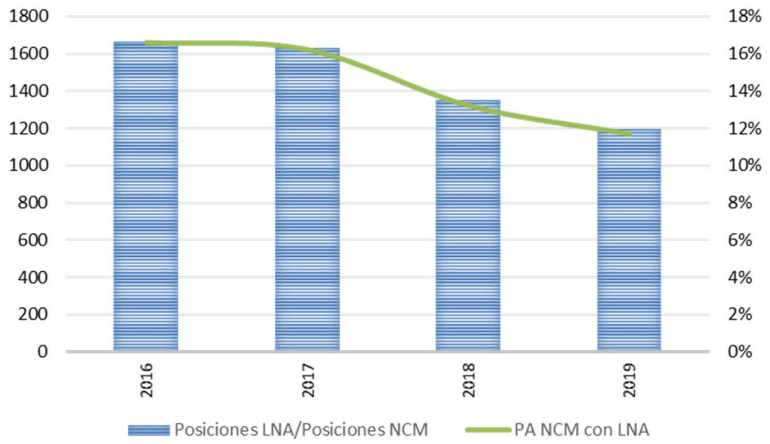
Inicialmente, las licencias no automáticas cubrieron el 16% del universo arancelario, pero tendieron a descender en el periodo hasta alcanzar el 12% en 2019 (Gráfico 5.7). La amplitud en términos de cobertura, de todas formas, oculta el hecho de que su utilización

[197] Las DJAI fueron dejadas sin efecto mediante la Resolución AFIP 3823/15 (artículo 12), firmada once días después de la asunción de Mauricio Macri como presidente.

se produjo en un contexto general de apertura económica y comercial, por lo que su efecto como mecanismo de dilatación o de restricción de las importaciones fue menor.

Como notan Manzanelli y Calvo (2021, pág.150) a este respecto, "…el esquema desplegado por el gobierno de Macri contemplaba mayor cantidad de posiciones, pero que no tenían un peso equivalente en las compras externas. […] En un contexto de caída de la actividad fabril e incremento de las importaciones industriales, dado que este instrumento era el único vigente para la regulación del comercio, durante el gobierno de Cambiemos no solo se produjo una apertura comercial respecto al sistema de las DJAI, sino también respecto de las LNA del gobierno kirchnerista".

Gráfico N° 5.7. Posiciones NCM sujetas a licencias no automáticas. 2016-2019. En valores y porcentajes sobre el total del nomenclador).



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC y normativa LNA.

5.1.1.1.2 Valores criterio

También se produjeron novedades en la utilización tanto de los valores criterios como de los valores referenciales. En efecto, se aplicó una reducción del 20% de los productos con valores criterio respecto a los vigentes durante los últimos años del kirchnerismo.

5.1.1.1.3 Defensa comercial

En relación a las medidas de defensa comercial, éstas perdieron intensidad en 2016 y 2017 pero se incrementaron potentemente en 2018 y 2019. En estos años se abrieron 54 investigaciones, en 46 oportunidades se aplicaron derechos definitivos y en 30 casos, derechos provisionales (Gráfico 5.8).

Gráfico N° 5.8. Medidas antidumping. 2015-2019.

Fuente: Elaboración propia sobre Comisión Nacional de Comercio Exterior.

Estos cambios, tanto en el tipo de utilización de las licencias como respecto al uso de los valores criterios, expresaban prácticamente el fin de ese "kit de emergencia" que supo utilizar el kirchnerismo desde el estallido de la crisis internacional de 2007/2009 hasta el inicio del "proteccionismo sucio" en 2012; con la excepción de los instrumentos de defensa comercial, que sí se reactivaron, no casualmente, en los dos últimos años del macrismo.

5.1.1.1.4 Tasa estadística

Si en la utilización de las licencias y los valores criterios y referenciales se detectaron transformaciones de sustancia, en otro instrumento de la política comercial como la "tasa estadística" sucedería lo propio, pero en un sentido contrario al espíritu del libre comercio. Como mencionamos, las importaciones no quedaron exentas de los coletazos que produjo la coyuntura económica a partir de 2018. Así, en 2019 y ante la necesidad de aumentar la recaudación se incrementó del 0,5% al 2,5% la alícuota de la "tasa estadística" aplicable a las destinaciones definitivas de importación para consumo y a las destinaciones suspensivas de importación temporaria (Decreto 332/19).

El impacto de esta medida fue mayor al que a simple vista se podría intuir debido al incremento de los montos máximos y la eliminación de excepciones. Esta decisión se tomó aun cuando el país había perdido un caso en la OMC vinculado a este asunto a fines de los años 1990.

En rigor, en los años noventa se incrementó al 3% la tasa de estadística que grava las importaciones. A partir de una demanda presentada por Estados Unidos (denominada en

dicho ámbito "Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos"), la suba fue considerada incompatible con los compromisos asumidos por el país, lo cual derivó en la reducción de la alícuota hasta el 0,5% y la determinación de montos máximos.

El grupo especial de la OMC que evaluó el caso entendió que la tasa estadística de Argentina era incompatible con las prescripciones del artículo VIII y concluyó que la percepción "excedía los costos aproximados de los servicios prestados" y era una "medida de carácter fiscal". Argentina alegó que el incremento se contemplaba en el marco de un programa acordado con el FMI.

Más de veinte años después, el país recurría a la misma salida en el marco de un programa con el FMI. No es preciso señalar que, mediante esta medida, además de incrementar los recursos fiscales, se encarecían las importaciones afectando así el desarrollo de los productores locales y la competitividad-precio de sus productos a nivel internacional. Hacemos esta referencia al solo efecto de señalar, en concreto, que la iniciativa iba a contramano de la lógica argumentativa que sostenían tanto los funcionarios del macrismo como de las recomendaciones de políticas del enfoque sobre las cadenas globales de valor.

5.1.1.2 Medidas vinculadas a las exportaciones

5.1.1.2.1 Derechos de exportación

La mencionada eliminación de los derechos de exportación para una amplia gama de productos y la reducción en el caso del complejo sojero,[198] aplicada desde los inicios de

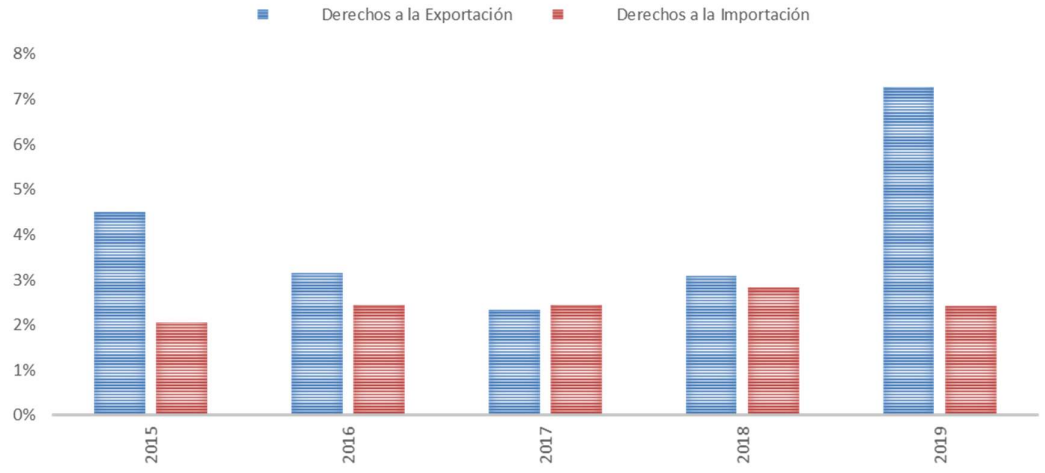
[198] Como se detalla en OMC (2021, pág. 104), la actividad administrativa en esta esfera fue incesante. Entre otras cuestiones, se redujo la tasa del derecho de exportación al 0% para los productos clasificados en los Capítulos del Sistema Armonizado (SA) 28 a SA 40; SA 54 a SA 76; y SA 78 a SA 96, y se fijó la tasa del derecho de exportación en el 32% para el biodiesel y en el 5% para los desechos ferrosos y los desechos (Decreto 160/2015); se disminuyó la tasa al 0% para los productos incluidos en los Capítulos SA 01 a SA 24 y SA 41 a SA 53, excepto para productos tales como la soja y sus productos; cueros y lanas; hidrocarburos, biodiesel y sus mezclas; desperdicios y desechos de metales; y obras de arte, de colección y antigüedades (Decreto 133/2015); se estableció la tasa del 0% para los Capítulos SA 28-40, excepto para el biodiesel (tasa del 32%) (Decreto 25/2016); se llevaron a 0% los derechos para los metales (Decreto 349/2016); se fijó 0% la tasa de los derechos de exportación para los Capítulos SA 50 a 53 (361/2016); y se redujo la tasa del derecho de exportación gradualmente en un 0,5% mensual respecto de la soja y sus productos (Decreto 1343/2016).

la gestión dando cumplimiento a los compromisos de la campaña electoral tuvo su contrapartida respecto a la contribución de dichos sectores al erario público. La participación de estos derechos sobre los recursos tributarios totales descendió entre 2015 y 2017, alcanzando en este último año el menor peso a lo largo de la posconvertibilidad (Gráfico 5.9).[199]

La crisis que se desató en 2018 condujo al restablecimiento de los derechos de exportación. En particular, mediante el Decreto 757/2018 se fijaron tasas del derecho de exportación del 2%, 16%, 21% y 23% para las mercancías que contengan soja (Capítulos SA 12, SA 15 y SA 23); también se determinó hasta el 31 de diciembre de 2020 una tasa del derecho de exportación del 12% para todas las mercancías y se estableció un límite en pesos (ARS 3 o ARS 4 por cada U$S del valor imponible o del precio oficial), según corresponda (Decreto 793/2018).

Los derechos de exportación también se hicieron extensivos al sector servicios (Decreto PEN N° 1201/18). Consecuentemente, su relevancia como fuente de recursos fiscales se incrementó nuevamente: en 2019 explicaron el 7,3% de la recaudación total.

Gráfico N° 5.9. Participación de los derechos a la exportación e importación sobre los recursos tributarios totales. 2015-2019, en porcentajes.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la AFIP.

[199] Los derechos de importación tuvieron una contribución similar en esos años, del 2,6% en promedio sobre el total de recursos tributarios.

Nuevamente advertimos en este punto la importancia que adquiere la PCE en una coyuntura crítica. En nombre de la convergencia fiscal, el mismo gobierno que en sus inicios rechazaba la aplicación de derechos de exportación no tuvo más remedio que recurrir a este instrumento de política a los efectos de incrementar los recursos tributarios.

5.1.1.2.2 Liquidación de divisas

Una iniciativa que tuvo un recorrido similar al mentado previamente fue la liquidación de divisas por exportación en el mercado de cambios. Originalmente, el gobierno había ampliado los plazos de liquidación a 5 años y luego a 10 años. En noviembre de 2017 se decidió, directamente, eliminar esta obligación "…a fin de mejorar la competitividad de las exportaciones argentinas, flexibilizar las condiciones de financiamiento y mejorar la previsibilidad financiera".[200]

Menos de dos años después, en septiembre de 2019, se restableció la obligación de que el contravalor de la exportación de bienes y servicios se ingrese en divisas y/o se negocie en el mercado de cambios. Con el mismo espíritu, se determinó que las grandes empresas exportadoras debían solicitar autorización al BCRA para el acceso al mercado de cambios a fines de adquirir moneda extranjera y/o realizar transferencias al exterior y se dispuso un tope mensual de U$S 10.000 para la adquisición de dólares por parte de personas humanas.[201] Indudablemente, se trataba del retorno del "cepo" en versión macrista. La realidad de la economía argentina se imponía sobre la visión del oficialismo respecto a la orientación de las políticas públicas.

5.1.1.2.3 Valores referenciales

Las casi 900 posiciones arancelarias con valores referenciales en vigor como herencia del kirchnerismo fueron eliminadas en el año 2017, alegando que el proceso para las altas, bajas y modificaciones de dichos valores no se adecuaba a la dinámica de la variación de los precios del mercado de exportación, mientras la inestabilidad de las cotizaciones internacionales, la dispersión de precios documentados en Aduana y la quita de las

---

[200] Al respecto, ver Decreto PEN 893/17.

[201] Decreto PEN 609/2019 y Comunicación BCRA "A" 6770.

retenciones a gran parte del universo arancelario fundamentaban su obsolescencia mecanismos de control y selectividad (Resolución General AFIP Nº 4161/2017).

5.1.1.3 Otras medidas

En cuanto a las prohibiciones a la importación no se registraron cambios relevantes. Al igual que en las etapas previas, solo se pusieron en práctica a efectos del resguardo ambiental, la salud pública, la seguridad y/o la protección de consumidores. En el mismo sentido, el país no recibió reclamos relevantes en lo que respecta a la utilización injustificada o discriminatoria de medidas vinculadas a normas y reglamentos técnicos o ante decisiones relativas a medidas sanitarias o fitosanitarias.

Tampoco se registraron cambios de tenor en términos arancelarios (Cuadro 5.4), tomando como punto de comparación la última sub-etapa del kirchnerismo. De todas formas, sí hubo modificaciones con impacto sectorial. Nos referimos, por ejemplo, a la baja en los aranceles para bienes de informática y telecomunicaciones, que se produjo en 2017.[202]

Cuadro N° 5.4. Aranceles NMF. 2016-2019.

Concepto	2016	2017	2018	2019
Promedio aritmético de derechos	13,7	13,7	13,7	13,5
Promedio ponderado comercio	12,8	14.2	14,8	13,7
Agricolas	12,9	12,1	11,9	10,3
No agrícolas	12,8	14,2	14,9	14
Crestas internacionales	36,6	36,4	36,4	35,3
Agricolas	15,7	15,7	15,7	16,1
No agrícolas	40,1	39,9	39,9	38,6
Libre de derechos	5,6	5,8	5,9	6,1

Fuente: Elaboración propia sobre Organización Mundial del Comercio (Perfiles Arancelarios).

[202] Decreto PEN 117/2017.

5.1.1.4 Cuestiones institucionales

5.1.1.4.1 Relacionamiento externo

Un resonante quiebre con las políticas que privilegió el kirchnerismo se produjo en la agenda de relacionamiento externo. A las relaciones preferenciales con Estados Unidos y con las principales potencias occidentales que cultivó el macrismo, se sumó una política de búsqueda de acuerdos de libre comercio ya que, según el entonces Ministro de Producción, Francisco Cabrera, "Argentina es el país más cerrado del mundo".

Como punto saliente, se destacaron aquí los avances de las negociaciones en el Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea. Ese "logro" no está exento de polémicas. De acuerdo con Ghiotto y Echaide (2020, pág.139) los puntos acordados mantenían y profundizaban las asimetrías existentes, con un impacto directo en algunos sectores productivos del MERCOSUR intensivos en mano de obra como autopartes, maquinarias, químicos, textiles y calzado. Asimismo, implicaban el desmantelamiento de las cadenas de valor regionales y perjudicaban a los pequeños productores agrícolas de ambos lados del Atlántico.

En esta misma línea, el gobierno impulsó junto a los Estados Parte del MERCOSUR negociaciones con otros países o bloques, como Nueva Zelanda, Singapur, Corea, Japón, Canadá, la Asociación Europea de Libre Comercio,[203] India, Líbano, Marruecos, Túnez y Egipto. También se profundizaron los acuerdos de Argentina con Chile, Colombia y México.

Por otro lado, el país apoyó la concreción dentro del MERCOSUR de tres medidas directamente relacionadas con el Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio de la OMC:

a) la negociación de un Acuerdo sobre Facilitación del Comercio Intra-Mercosur;
b) la elaboración de un proyecto de Operador Económico Autorizado Regional; y
c) la negociación de un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Operadores Autorizados entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico.

[203] Integrada por Liechtenstein, Suiza, Noruega e Islandia.

A nivel doméstico también se lanzaron múltiples iniciativas. Además de propiciar la aprobación parlamentaria del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) y depositar el instrumento de ratificación en la OMC, el macrismo modificó la estructura orgánica de la Dirección General de Aduanas en línea con las estas nuevas reglas del comercio internacional, creando una Dirección de Reingeniería de Procesos.

También estableció un Programa de "Operador Económico Autorizado" (OEA),[204] incluyó en el Plan de Gestión 2017 de la Administración Federal de Ingresos Públicos la comunicación y difusión de los lineamientos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC y solicitó asistencia a la Organización Mundial de Aduanas a través del Programa MERCATOR con vistas a asegurar la implementación uniforme del AFC.

Desde lo institucional, se destacó:

i) la creación de la Subsecretaría de Facilitación del Comercio dependiente de la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Producción;

j) la re-jerarquización de la ventanilla única electrónica del comercio exterior (VUCEA)[205] mediante la creación de una estructura institucional ad hoc y un portal online de igual nombre, que compilaba información vinculada a cuestiones jurídicas y procedimentales sobre operaciones de comercio exterior; y

k) los trabajos para establecer un Comité Nacional de Facilitación del Comercio que dé seguimiento interministerial a las temáticas vinculadas a los ejes del AFC.

Otras medidas también dan cuenta de la perspectiva de "facilitación comercial" que impulsaba el macrismo. A modo ilustrativo, la Secretaría de Comercio derogó el procedimiento previo de aprobación y fiscalización de rótulos que alcanzaba a todos los productos pertenecientes a los rubros de alimentos, bebidas, alimentos bebibles,

---

[204] Con este nombre se designa a aquellos de operadores que logran cumplir un conjunto de requisitos adicionales en relación al resto, y por esa razón obtienen a un trato preferencial en términos de la simplificación de la operatoria aduanera.

[205] El Poder Ejecutivo Nacional estableció la creación del Régimen Nacional de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino (VUCEA) a través del Decreto N° 1079/2016. Luego, por intermedio de la Decisión Administrativa Nº 376/17, se creó la Unidad Ejecutora del Régimen de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino (VUCEA).

perfumería, aseo, cuidado personal y limpieza doméstica aptos para el consumo y manipulación humana que se comercializan en el país. La eliminación respondía a que "el exceso de normas y procedimientos redundantes lejos está de otorgar mayor eficiencia a la defensa del consumidor, sino que, por el contrario, establece un sistema complejo que dificulta la comercialización de productos de manera innecesaria." (Resolución 6/16).

Del mismo modo, se implementó un Certificado de Origen Digital (COD) entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil mediante el cual se sustituía progresivamente a los certificados de origen en papel por los certificados digitales (Resolución General AFIP N° 3942/16). Y, bajo igual entendimiento, se eliminaron las "aduanas especializadas" a través de las cuales ciertas destinaciones de importación a consumo (de un sub-conjunto de mercaderías) debían tramitarse en aduanas que establecía la autoridad de aplicación, a efectos de focalizar la labor de control del servicio aduanero. Así, se buscaba "alcanzar una mayor fluidez en las operaciones de comercio internacional" y reducir los costos logísticos para los importadores.

Además, se eliminó:

> i) la obligatoriedad del registro de Declaraciones Juradas de Ventas al Exterior (DJVE) para aquellos productos de poco volumen de exportación con la finalidad de "simplificar los procesos" de tales operaciones (Resolución Agroindustria 364/17);
>
> ii) el Registro de Operaciones de Exportación (ROE) Rojo (cadena cárnica) a fin de "agilizar y simplificar los trámites para el cumplimiento de los regímenes aplicables al sector agroindustrial" (Resolución conjunta AFIP/Agroindustria 4170/17); y
>
> iii) el Registro de Operaciones de Importación (ROI) en el cual debían registrarse todas las operaciones de importación de productos porcinos (Resolución Agroindustria 181/17).

Por el lado de las exportaciones, se creó el programa "Exporta Simple". Se trataba de un sistema simplificado de exportaciones para pequeñas y medianas empresas a través de Couriers y correos, que tenía por finalidad ayudar a dichas empresas a dar el "salto exportador" contando para ello con un régimen preferencial a medida.

Sobre los reclamos de otros países en la OMC, durante la sub-etapa no se registraron nuevos litigios. Argentina no fue demandada ni presentó demandas, a pesar de contar con antecedentes favorables en ciertos conflictos, como el desatado ante las medidas proteccionistas de Estados Unidos contra el biodiesel argentino.

En el ámbito OMC se produjo otro cambio. El país amplió su enfoque más allá de la cuestión agrícola sumándose al desarrollo de nuevas temáticas (como el comercio electrónico) que, por su contenido, son impulsadas por países desarrollados. El hecho de haber oficiado de organizador de la Cumbre Ministerial de la OMC en 2017, asimismo, le permitió emitir señales (mostrarse como un actor "pro-sistema").

Sin embargo, ello no parece haberse traducido en una mayor influencia en esta Organización multilateral que, en dicha coyuntura, se destacaba por su crisis. Prueba de ello es que, en la Ceremonia de Clausura de la Cumbre la Ministra de Relaciones Exteriores de Argentina, Susana Malcorra, dejó en claro la falta de avances que se evidenció en Buenos Aires: "Me permito recordar que el Presidente Macri fue elocuente en su llamado a balancear nuestros intereses nacionales con el interés compartido en el bien común. Creo que el Director General acaba de elocuentemente describir que no hemos estado a la altura de este llamado."

En síntesis, podemos concluir que el giro que intentó el macrismo implicó un rotundo cambio con respecto a la política económica y a la política comercial externa aplicada por el kirchnerismo y, en particular, a la llevada a cabo en los últimos años del mandato de Cristina Fernández. No obstante, se trató de un cambio de corto aliento. Las consecuencias del fracaso de la política económica terminaron subordinando la política comercial externa a las urgencias macroeconómicas, como lo reflejó el restablecimiento de los derechos de exportación; el incremento de la tasa de estadística con una finalidad fiscal; o la obligación de liquidación de divisas en el mercado único y libre de cambios ante la imposibilidad del país para seguir financiándose en el exterior y frente a la necesidad del Banco Central de tener un mayor poder de fuego para sostener el tipo de cambio.[206]

---

[206] A pesar del contexto crítico, entre 2018 y 2019 se impulsaron algunas medidas adicionales de "facilitación comercial" de menor relevancia. Entre ellas, se estableció el documento de tránsito sanitario vegetal electrónico (Resolución AFIP 4297/18); se redujeron los derechos de

En el caso de las importaciones, cabe señalar, no fue necesario fortalecer el sistema de licencias o crear otra medida que fije, en los hechos, restricciones cuantitativas. La crisis se encargó de hacer este trabajo. De ese modo, concluyó el ensayo de una política aperturista que "integrase el país al mundo". En el camino, la administración logró algunos hitos, como alcanzar el mayor déficit comercial de la historia o eliminar regulaciones claves (como los derechos de exportación o la obligación de liquidar divisas) para restablecerlas algunos meses después.

5.2 El espacio para la política

La orientación de la política económica y comercial del macrismo incluía como elemento guía a efectos de brindar previsibilidad y confianza el hecho de "dar señales al mundo", y en particular a los inversores, acerca del compromiso del país de no cambiar el rumbo. Las autoridades entendían que Argentina debía constituirse en un actor "pro-sistémico" flameando la bandera del libre comercio y respetando los derechos de los inversores en una economía "market-friendly". El retorno del "estado de competencia" en todo su esplendor parecía un hecho consumado.

El gobierno contó con cierta holgura para propiciar este giro gracias a la buena acogida por parte de los gobiernos de las potencias occidentales y los organismos multilaterales y el apoyo de la elite empresaria nacional y extranjera que operaba en el país, así como debido al retorno a los mercados financieros (luego del pago a los "fondos buitres"), el cálido trato que le propiciaron los principales multimedios del país y el acompañamiento que ofrecieron fuerzas tradicionales, como el peronismo no kirchnerista.

Pese a ello, este margen de acción se acotó raudamente ante el grado de vulnerabilidad que mostró la economía luego de dos años de políticas de apertura, desregulación y endeudamiento externo que condujeron a una aguda crisis en un contexto global turbulento, con subas de tasas de interés y una guerra comercial en ciernes entre las principales potencias. Bajo ese cuadro, el macrismo debió revertir parte de las medidas

---

exportación a las obras de arte o colección y antigüedades (Decreto 94/2019); y se eliminó la obligatoriedad de que las exportaciones de cuero y pieles en bruto deban ser oficializadas y controladas con carácter obligatorio en las aduanas de Buenos Aires, Concordia, Córdoba o Ezeiza.

lanzadas en los primeros meses de gestión, agregando un condicionante gravoso: la vuelta del FMI como "gendarme" de la economía nacional.

La política comercial externa no fue ajena a estos cambios. Su papel como agente estratégico en la transformación de Argentina en el "supermercado del mundo" mutó a "salvavidas fiscal" en poco tiempo, ante la necesidad de incrementar los recursos del Tesoro. La administración tomó distintas medidas en ese sentido. Mencionamos dos paradigmáticas. En primer lugar, el incremento de los derechos de exportación. Las declaraciones del entonces Presidente Macri al tomar esta decisión son reveladoras del giro que tuvo que dar el gobierno:

> *"Sabemos que es un impuesto malo, malísimo, que va en contra de lo que queremos fomentar. Pero les tengo que pedir que entiendan, que es una emergencia y necesitamos de su aporte".*[207]

En segundo lugar, el gobierno subió la "tasa estadística" incluso cuando el país había perdido un caso en la Organización Mundial del Comercio vinculado a este mismo tema a fines de los años 1990, en un escenario en el cual buscaba ampliar los recursos fiscales dado los estrictos compromisos que le exigía el Fondo Monetario Internacional. El apoyo de las potencias occidentales, la comprensión de otros países respecto a la profundidad de la crisis argentina y los conflictos alrededor de la OMC a partir de la asunción de Trump en Estados Unidos, evitaron que Argentina enfrente un nuevo revés sobre este asunto en la esfera multilateral.

No es preciso indagar si hubo en esta oportunidad un recalculo sobre "los costos aproximados de los servicios prestados" que justifiquen tal incremento. Era claro que se trataba de una medida de carácter fiscal. Resulta igual de evidente que la normativa OMC no contempla este tipo de salidas. Pero en una crisis, puede ser un dispositivo efectivo a los fines de incrementar la recaudación.

---

[207] Al respecto, ver: https://www.ambito.com/economia/gobierno-pone-retenciones-todas-las-exportaciones-recaudar-280-mil-millones-n4032542

A pesar de lo antedicho y del propio accionar del gobierno durante la crisis no deja de ser llamativo que las mismas autoridades, en nombre de la "integración al mundo", hayan avanzado sobre los derechos de exportación y respecto a la tasa estadística comprometiendo el rol de la política comercial externa. En efecto, como consecuencia del acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea[208] el país se comprometió a:

i) Eliminar los derechos de exportación para un conjunto de bienes de manera progresiva (entre el primer día del cuarto año desde la entrada en vigor del acuerdo y el primer día del sexto año). Se incluyen aquí ciertos combustibles, pieles y cueros;

ii) Fijar un derecho de exportación máximo del 14% (bajo un esquema temporal de recortes progresivos) para productos de la cadena oleaginosa, sin poder utilizar derechos diferenciales, lo cual implica renunciar a políticas de agregación de valor;

iii) No superar una alícuota base para un amplio grupo de bienes (metales comunes, pasta de madera, combustibles, corcho y sus manufacturas, objetos de arte, etcétera);

iv) Eliminar la tasa de estadística a los tres años de la entrada en vigor del acuerdo.[209]

v) Extender las disciplinas sobre las licencias no automáticas a las exportaciones.

---

[208] El acuerdo se finalizó a mediados de 2019, aunque quedaban pendientes ciertos detalles técnicos. El camino hacia su entrada en vigor, sin embargo, quedó bajo un manto de incertidumbre ante las diferencias al interior del bloque europeo y la falta de acuerdo al interior del MERFCOSUR.

[209] Más allá de su papel como medida de "protección comercial" la tasa tiene relevancia en términos recaudatorios en tanto representa aproximadamente el 5% de la recaudación en materia de tributos aduaneros y un 10% de lo recaudado se destina a financiar programas de crédito a la producción y el consumo, tal como lo consigna la Ley N° 27.541.

Teniendo en cuenta la naturaleza de estos compromisos y la cantidad de negociaciones que se lanzaron durante el macrismo como parte de la política de relacionamiento externo del MERCOSUR, el impacto que puede tener lo acordado al hacerse extensivo el tratamiento aludido a otros acuerdos, es todavía mayor. Por cierto, se trata de una limitación sobre un grupo de herramientas que tienen un rol central en la PCE argentina, a lo que se suma la reducción de los aranceles de importación en el comercio entre el bloque sudamericano y los miembros de la UE.

La experiencia macrista tampoco amplió el espacio para las políticas en el plano institucional. De hecho, no se produjeron cambios que robustezcan la densidad de la política comercial externa más allá de ciertas iniciativas destinadas a "facilitar el comercio" que, por los resultados alcanzados, parecieran haber facilitado las compras externas. A mayor abundamiento, cabe citar a Zelicovich y Zack (2020), que realizaron un estudio durante esta sub-etapa que combina tanto encuestas y entrevistas como el análisis documental a efectos de evaluar, entre otras cuestiones, los recursos y capacidades vinculados a la PCE. Las conclusiones sobre este "estado de situación" son relevadoras. El estudio concluye:

a) que la capacidad organizacional dedicada a la PCE es entre "moderada y baja";

b) más allá de que se estima que la capacitación de los funcionarios es técnicamente solvente, su inestabilidad ha sido resaltada como una debilidad que socava dichas capacidades;

c) las capacidades políticas se caracterizan como "modestas", entendiendo por tales "la habilidad para conseguir apoyo el político necesario para alcanzar los objetivos propuestos y proteger el proceso político de la captura, así como acceder, involucrar, influir y asegurar el apoyo de las autoridades pertinentes"; y

d) la fragmentación y volatilidad de los arreglos institucionales de la PCE también se observa en los recursos presupuestarios.

En suma, si al final del kirchnerismo los límites sobre el espacio para las políticas ya eran relevantes, al concluir la experiencia macrista Argentina se encontraba en un escenario

aún más desfavorable. La crisis económica reducía en sí misma el margen de maniobra; al tiempo que la deuda externa implicaba un fuerte condicionante a futuro al disminuir los recursos disponibles que permitan construir otro tipo de estado. A su vez, debemos recordar que los avances en las negociaciones de acuerdos de libre comercio acentuaron el perfil del estado como "estado de competencia", limitando al extremo la capacidad de intervención incluso en instrumentos cuyo valor resaltó la propia crisis.

La falta de una política de fortalecimiento institucional de la PCE con una "trayectoria incremental basada en procesos de aprendizaje y evaluación de resultados" (Bouzas y Gosis, 2014, pág. 100) durante toda la etapa también constituyó un aspecto problemático, al no actuar como mecanismo compensador de la contracción del "policy space" que implicó la vuelta del neoliberalismo a Argentina.

5.3 Conclusiones

La asunción de Mauricio Macri como presidente inauguró una nueva experiencia neoliberal en Argentina. El objetivo manifiesto era construir, en el menor tiempo posible, una economía "market-friendly" contando para ello con un importante margen de maniobra gracias al apoyo de las principales fracciones de capital,[210] así como de las potencias occidentales y distintos actores locales de relevancia; entre ellos, los medios de comunicación más relevantes, parte del poder judicial, e incluso el peronismo (no kirchnerista).

Las implicancias de esta orientación no eran menores. No solo suponía un corte abrupto con el entendimiento respecto a las políticas de desarrollo del kirchnerismo, sino propiciar

---

[210] El enfoque instrumentalista que describimos en el capítulo II inspiró un sinnúmero de investigaciones en la época e incluso fue utilizado para analizar la experiencia del macrismo en Argentina. Al respecto, CIFRA (2018, pág. 15) asevera que en dicha administración "…se encuentran los funcionarios que detentan una representación directa de las fracciones del capital en tanto provienen de empresas que actúan en diversas actividades económicas. Mayoritariamente, estos intelectuales orgánicos ejercían previamente altas funciones en las firmas en las que actuaban, lo cual dio lugar a que se caracterizara a la gestión actual como "el gobierno de los CEO" o como la "Ceocracia". Los 40 funcionarios que responden a esas características y concentran 38,5% de los mismos no constituyen un conjunto homogéneo en tanto provienen de diferentes fracciones del capital. Tal como lo indican las evidencias empíricas consideradas, el núcleo central de estos funcionarios procede de bancos transnacionales y empresas extranjeras de donde provienen 31 funcionarios que representan el 78% de esta categoría y prácticamente el 30% del total."

el retorno al conjunto de recetas clásicas que durante años caracterizaron a la globalización neoliberal. La seducción del capital para asegurar una "lluvia de inversiones", el establecimiento de "reglas de juego claras y estables", la "emisión de señales" de respeto a la propiedad privada, y todo el conjunto de lugares comunes que supieron vociferar por años los economistas de la ortodoxia pasaron a ser, nuevamente, parte del lenguaje cotidiano.

La economía internacional, en la visión oficial, era una tierra de oportunidades para aquellos dispuestos a integrarse a ella; y esta realidad resultaba particularmente prometedora para Argentina dadas sus condiciones para convertirse en el "supermercado del mundo". La política comercial externa desplegada bajo esta óptica estaba guiada, lógicamente, por los mantras del libre comercio. Eliminar las restricciones de la época kirchnerista dejando atrás el "proteccionismo sucio" y acelerar la firma de acuerdos de libre comercio era vital.

Durante los primeros dos años, ciertos hechos sembraban esperanzas en el oficialismo. En solo unos meses el país pasó de utilizar las declaraciones juradas anticipadas de importación a derogar el régimen y albergar a los miembros de la OMC en la Cumbre Ministerial de la Organización que se realizó en Buenos Aires. También se registraban avances en la agenda de relacionamiento externo y Argentina parecía avanzar hacia la firma de varios acuerdos de libre comercio.

El activo arbitraje kirchnerista había quedado en el pasado dando paso no a un "estado ausente", sino a uno plenamente activo cuyo norte estaba guiado por la reformulación de la política económica a los fines de "re-insertar" la economía argentina en el mundo (neoliberal). Todo ello implicaba, por supuesto, enfrentar a los sectores contrarios a ese tipo de orientación. En ese marco, reducir la capacidad de intervención estatal en su papel "desarrollista" y comprimir su posibilidad de actuar como regulador social no resultaba problemático sino una garantía de éxito en la construcción de una economía "market-friendly".

La vulnerabilidad externa de la economía argentina, que condujo a una profunda crisis en el preciso instante en el que se cerraron los mercados internacionales de crédito, rompió el hechizo y reveló a los ojos del funcionariado la necesidad de intervenir "a la vieja usanza" a los fines de evitar una espiralización de la crisis. Capear el temporal no era

posible sin una acción más decidida, que vino acompañada del uso ciertos instrumentos de política que habían sido difamados poco tiempo atrás.

El disgusto de Macri al reimponer los derechos de exportación (´es un impuesto malísimo´) no era suficiente para negar su utilidad. Tampoco el hecho de establecer un sobre-arancel (el incremento de la tasa de estadística) sufrió un freno a pesar de ir en contra de los compromisos internacionales del país y de los antecedentes negativos al respecto en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Ni que hablar del restablecimiento del afamado "cepo", atacado sin contemplación durante los años del macrismo como oposición; o del requisito de liquidar divisas en el mercado único y libre de cambios.

La política comercial externa en este contexto, como vimos, ofició de salvavidas fiscal al ritmo de un estado que en tan solo dos años pasó de focalizarse en la desregulación y liberalización a restituir parte de los controles oportunamente eliminados para hacer frente a la crisis. Aun así, mientras por un lado se recurrió a ciertas herramientas para enfrentar la crisis (verbigracia, los derechos de exportación o la tasa estadística), por el otro lado, se comprometió su utilización en las mesas de negociación de acuerdos comerciales. En concreto, el intento de profundizar los rasgos característicos del "estado de competencia" no se detuvo ni siquiera ante las evidencias que la propia crisis ponía sobre la mesa.

Como síntesis de esta sub-etapa, podemos concluir que el espacio para las políticas se comprimió sensiblemente. El endeudamiento externo marcó aquí un cambio cualitativo. Si la falta de recursos que esto implica a futuro ya conlleva una restricción interna sobre el "policy space", el papel que asumieron ciertos organismos internacionales (como el FMI en su carácter de nuevo "gendarme de las cuentas públicas") se destaca como un elemento clave en la reducción del margen de acción.

Esta "restricción exógena" en la aplicación de políticas para el desarrollo no es la única a destacar. En igual sentido sobresalen otras dimensiones dentro del amplio conjunto de restricciones internas y externas que mencionamos en el capítulo III. Por ejemplo, los condicionamientos sobre la política comercial externa que se incluyeron en las negociaciones con otros bloques o países, o la falta de una política institucional que apuntale la PCE. Asimismo, como muestra la experiencia macrista, es claro el papel que

pueden tener otros elementos sobre el margen de acción, como los intereses que dominan la agenda de políticas estatales; la forma de estado predominante; las condiciones en los mercados internacionales; o los impactos asociados a la aplicación de las políticas de apertura y liberalización.

Llegado a este punto y habiendo examinado las principales características de la política comercial externa argentina en las últimas dos décadas, es razonable preguntarse si, en realidad, existen algunas alternativas para ampliar el "policy space". Para dar respuesta a este interrogante consideramos de gran utilidad revisar tanto un conjunto de propuestas tendientes a modificar el sistema multilateral del comercio, como detallar las experiencias de ciertos países en desarrollo y el enfoque que han privilegiado ante esta realidad.

Síntesis de la cuestión comercial en el macrismo

Dimensión	2016-2019
Exportaciones e importaciones	**Leve alza en exportaciones y caída de las importaciones** Las exportaciones aumentaron 4% (t.a.a.), y las importaciones cayeron 4,2% (t.a.a). En particular, las compras externas aumentaron solo en 2017 -19,8% interanual-, provocando el mayor déficit comercial de la historia; luego, se derrumbaron siguiendo el comportamiento de la actividad económica.
Saldo comercial	**Resultado Mixto** La combinación de un leve aumento de las ventas externas con caída de las importaciones por la baja de actividad redundó en un superávit de U$S 2 mil millones en 2016. En 2017 se produjo el mayor déficit de la historia argentina (U$S -8,3 mil millones) ante la apertura comercial en un marco de tenue crecimiento. En 2018 el resultado fue negativo (U$S -3,7 mil millones), al tiempo que en 2019 se produjo un fuerte superávit (U$S 16 mil millones) ante el desplome de las importaciones en un contexto de crisis.
Términos de intercambio	**Descenso sobre valores históricos**

Dimensión	2016-2019
	Aunque los términos de intercambio eran favorables con respecto a los vigentes a inicios de la posconvertibilidad, oscilaron alrededor de los registros de la última sub-etapa kirchnerista. Asimismo, los principales rubros de exportación se encontraron un escalón más abajo respecto a los guarismos de los años previos.
Composición de las exportaciones	**Incremento de la Reprimarización** Los productos primarios y las manufacturas de origen agropecuario dieron cuenta del 64% de las exportaciones (25,5% y 38,2%, respectivamente). Las manufacturas de origen industrial explicaron el 31%, y el combustible y energía el 5,3% de las ventas externas.
Concentración y centralización	**Leve retracción en la concentración y extranjerización** La participación de las firmas de la cúpula no registra grandes oscilaciones con relación a la sub-etapa previa. Al final del periodo se produjo una baja asociada con los efectos de la sequía en la campaña 2017/2018, que perjudicó el desempeño exportador de los traders de la cúpula, al igual que el comportamiento de la economía brasilera y la caída de ventas de petróleo. Este fenómeno también se expresó en la pérdida relativa de participación del capital extranjero en las exportaciones de la cúpula (61% en 2018).

Dimensión	2016-2019
Aranceles	No se registran cambios relevantes en términos arancelarios respecto a la última sub-etapa. Se produce una suba del arancel NMF en material de transporte. La reducción de los aranceles de bienes tecnológicos produjo conflictos con las cámaras del sector.
Medidas antidumping y subvenciones	Las medidas perdieron intensidad en 2016 y 2017, pero se recuperaron fuertemente en 2018 y 2019: se abrieron 54 investigaciones, se aplicaron en 46 oportunidades derechos definitivos, y en 30 casos derechos provisionales. Sin registros de actividad en el caso de las subvenciones.
Licencias de importación no automáticas	Luego del fallo adverso de la OMC respecto a las DJAI, que condujo a su eliminación a fines de 2015, se creó el sistema SIMI que, básicamente, restableció las licencias (automáticas y no automáticas). Inicialmente, las LNA cubrieron el 16% del universo arancelario, pero tendieron a descender en el periodo, hasta alcanzar el 12% en el último año. Su utilización se produjo en un contexto general de apertura económica y comercial.
Valores Criterio y Referenciales	Reducción del 20% de los productos con valores criterio. Las casi 900 posiciones arancelarias con valores referenciales fueron eliminadas en 2017.

Dimensión	2016-2019
Derechos de exportación	Eliminación de derechos de exportación para una amplia gama de productos industriales, mineros y primarios. También se eliminó la obligatoriedad de liquidar divisas en el mercado único y libre de cambios. Muchas medidas de liberalización económica y comercial fueron restablecidas al final del macrismo para hacer frente a la crisis económica.
Papel de la Aduana	Implementación de una agenda de facilitación del comercio en línea con los compromisos asumidos en la OMC a ese respecto. Se crea la Subsecretaría de Facilitación del Comercio (Ministerio de Producción), y se lanza la "Ventanilla Única del Comercio Exterior" como herramienta de facilitación para los operadores económicos respecto a cuestiones comerciales.
Prohibiciones	Sin cambios respecto la primera sub-etapa. No se utilizaron prohibiciones o restricciones cuantitativas en el caso de los productos de exportación a fines de mantener precios internos / abastecimiento.

Dimensión	2016-2019
Normas y reglamentos técnicos / Medidas sanitarias y fitosanitarias	Más allá de algún planteo específico, el país no es un receptor usual de quejas respecto a la utilización injustificada o discriminatoria de medidas técnicas, sanitarias o fitosanitarias.
Litigios OMC	Nula conflictividad. Argentina no presenta reclamos ni es demandada. Se asumen los compromisos del caso sobre "control de importaciones" (derogación de DJAI). El país es elegido para realizar la Conferencia Ministerial de la OMC en 2017.
Relacionamiento externo	Lanzamiento de una ambiciosa agenda de relacionamiento externo a través del MERCOSUR, incluyendo el restablecimiento de negociaciones comerciales (y el cierre) con la Unión Europea y el avance de las negociaciones con Singapur, Canadá, EFTA, y la Alianza del Pacífico, entre otros.
Participación de los derechos de exportación e importación sobre los recursos tributarios	La eliminación de los derechos de exportación de un amplio conjunto de productos redundó en una caída de su contribución respecto a los recursos tributarios entre 2016 y 2018 (2,8%, promedio anual). Los derechos de importación tuvieron una contribución similar en esos años (2,6%). En síntesis, en ese trienio su participación sobre los recursos tributarios fue la menor de toda la serie. La crisis que se desató en 2018 derivó en el restablecimiento de los

Dimensión	2016-2019
	derechos de exportación. En 2019, explicaron el 7,3% de la recaudación (y el 2,4% en el caso de los derechos de importación).

Fuente: Elaboración propia sobre el contenido del capítulo V.

CAPITULO VI. LA CONSTRUCCION DE CAPACIDADES

A lo largo de la tesis hemos recorrido los cambios en la economía y el comercio internacional que se produjeron en las últimas décadas incluyendo el origen y desarrollo del sistema multilateral de comercio; la discusión acerca del estado y sus transformaciones; y también las diversas interpretaciones sobre el "espacio para las políticas" y sus dimensiones inherentes. A partir de allí analizamos la política comercial externa argentina durante la posconvertibilidad, tomando los elementos oportunamente señalados como claves interpretativas para repensar bajo dicha óptica las "luces y sombras" de esta experiencia.

En este capítulo nos concentramos en dos aspectos que complementan el análisis o, más precisamente, van un poco más allá al intentar reflexionar sobre las opciones que permitirían incrementar el margen de maniobra. Para esto tomamos dos "fuentes de inspiración". En primer lugar, los aportes de intelectuales que han tenido una mirada crítica sobre el sistema multilateral de comercio y propusieron diversas opciones para flexibilizar el régimen. Incluimos también en esta subsección, como contracara, un tema de gran relevancia actual que redimensiona la discusión: las derivaciones que tendría un eventual avance del proyecto de "modernización de la OMC" sobre el *policy space* en base a las propuestas de los principales países desarrollados.

En segundo lugar, repasamos las experiencias de un conjunto de países en desarrollo. En particular, examinamos el caso de aquellos Miembros de la OMC que aplicaron durante décadas políticas de industrialización sustitutiva (como India, Brasil y México), y que luego debieron adaptarse al marco impuesto por la globalización neoliberal. Asimismo, detallamos el caso chino y su relación con las reglas que rigen el comercio internacional. Finalmente, evaluamos la situación de Argentina a la luz de esas experiencias.

6.1 De las restricciones a la ampliación del "policy space"

La política comercial externa tiene un papel central en tanto media en la relación que se establece entre la economía nacional y el mundo. O sea, a través de este tamiz institucional se vincula el plano doméstico con el internacional. Por ello, su refuerzo a fin de incidir con mayor determinación en esa relación es estratégico; en particular, atento a que junto a otras dimensiones de la política económica (productiva, tecnológica, financiera, etc.), resulta un dispositivo relevante para impulsar el desarrollo. Esto es,

estimular incluso dentro de la periferia capitalista, el crecimiento y la transformación de la matriz productiva como condición material indispensable a efectos de mejorar las condiciones de vida de la población.[211]

Intentar avanzar en esa agenda con escasas herramientas resulta ilusorio, como también lo es pensar que con ellas basta para dejar atrás la condición periférica y subordinada del país.[212] En el camino, además, existen distintos reaseguros que complejizan los intentos de cambio. Como advierte perspicazmente Cox (2013, pág. 159), aun cuando en un país se cohesionen las fuerzas que se oponen al capital internacional y a las estructuras del estado y del orden internacional, precipitando un cambio de régimen, ese territorio tendrá que lidiar de forma aislada en la estructura mundial. Pero allí donde la hegemonía falla dentro de un país particular, también puede reafirmarse a través de dicha estructura.

Expandir el margen de acción de la PCE continúa siendo valioso más allá de estas vicisitudes teniendo en cuenta que, como a esta altura ya dejó claro el paso del tiempo, haber resignado en el altar de la globalización neoliberal la capacidad de intervenir en la esfera económica-comercial no favoreció el desarrollo de (parte sustancial de) la periferia. Partiendo de esa premisa, nos interesa traer a colación alternativas que resultan edificantes para repensar los alcances de la política comercial.

Destacamos para ello, en primer lugar, el planteo de distintos intelectuales que se enfocaron en discutir los principios fundantes del orden global y del libre comercio. Por caso, Anwar Shaikh (2003) resalta que a través de la aplicación de políticas de liberalización no hay ejemplos de países que hayan logrado tasas de crecimiento y de exportaciones sostenidas; y no solo en nuestros días sino en el pasado cuando los países que hoy son desarrollados recurrieron, por ejemplo, a la protección comercial, los

---

[211] Insistimos en un aspecto no menor: impulsar un plan de desarrollo que propicie un proceso de transformación estructural, articulando bajo ese objetivo los distintos componentes de la política económica, si bien tiene un componente técnico, lo excede ampliamente. Es una disputa de naturaleza política que supone la redefinición tanto de las relaciones entre clases y fracciones al interior del espacio nacional como del tipo de inserción de la Argentina en la economía global.

[212] Contar con los instrumentos no es sinónimo de "éxito". Múltiples elementos ejercen una influencia dispar en el resultado de las políticas. La falta de recursos burocráticos y de personal calificado, por ejemplo, puede redundar en una nula o deficiente utilización de las herramientas de defensa comercial. O disponer de cierto margen para incrementar la protección vía suba de aranceles puede perder todo sentido si no hay una política industrial activa que oriente las modificaciones con una lógica que exceda las pujas y presiones sectoriales.

subsidios o hicieron caso omiso a las leyes de patentes buscando resguardar los entramados productivos nacionales de la competencia extranjera.

A este respecto, desde la visión del autor es claro que, si el libre comercio reproduce la desigualdad, entonces, de lo que se trata es de encontrar las rendijas que permitan escapar de esta dinámica. O sea, no hay que "perfeccionar" el sistema, sino impulsar un cambio que barra con las políticas sustentadas bajo el paraguas del libre comercio.

Otros autores, haciendo foco específicamente en el sistema multilateral de comercio, proponen: i) romper la asociación directa entre libre comercio y desarrollo (Rodrik, 2001); ii) discutir los principios que dominan las negociaciones como la idea de propiciar un "campo de juego nivelado" a pesar de las disparidades entre las partes, el "trato especial y diferenciado", la "reciprocidad menos que plena", la "flexibilidad" y la "autonomía nacional" (Chang, 2005); y iii) alzar la voz para "desenmascarar el sistema", cuyo objeto último es "impedir que los Miembros no desarrollados alcancen el nivel de los Miembros desarrollados" (Wade, 2003).

Con menor radicalidad, encontramos propuestas que abogan por ampliar el ámbito de intervención de los países en desarrollo. Antes de describir estas proposiciones advertimos que, a pesar de su valor, ninguna de ellas contempla como reto la alteración del actual ordenamiento económico y geopolítico. Simplemente, buscan extender el espacio para la política en el sistema "realmente existente" mediante cambios normativos; aun cuando muchos de ellos supondrían una alteración trascendente del orden actual.

En rigor, la intención de cambiar las reglas que regulan el comercio internacional, reformulando su sentido actual, es un lugar común en la literatura crítica del sistema multilateral de comercio. A modo ilustrativo, Kumar y Gallagher (2007) impugnan *in totum* ciertos acuerdos sobre el comercio de mercancías de la Organización Mundial del Comercio, en tanto éstos ni siquiera tienen racionalidad económica, sino que responden al interés mercantilista de un conjunto de firmas oriundas de los países desarrollados, como el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio o el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

Con un espíritu similar, Akyüz (2008) propone dejar entre paréntesis un pilar del sistema como la "previsibilidad". El economista turco afirma es preciso:

i) fijar un plazo de vigencia para todos los acuerdos y, vencido el mismo, un mecanismo de renegociación.
ii) habilitar a los países de desarrollo medio a subvencionar empresas hasta determinado nivel agregado.
iii) permitir un uso flexible de los aranceles estableciendo compromisos en base a un promedio y dejando sin consolidar productos específicos.

Sobre el último punto, Chang (2005) asevera que contar con mayor flexibilidad en términos arancelarios ofrecería la oportunidad de que los miembros en desarrollo puedan desconsolidar y elevar alícuotas para proteger sectores o corregir situaciones de subestimación del impacto liberalizador. De este modo, se podrían preservar sectores relevantes para el desarrollo de cada miembro. Con una orientación similar y buscando el impulso industrial, Kumar (2003) sugiere, directamente, que se exceptúe de ciertos compromisos a los países no desarrollados de acuerdo a su PIB industrial per cápita. En concreto, el eje central pasaría así a estar focalizado en el desarrollo industrial, utilizando lo comercial como un medio, y no como un fin en sí mismo.

Naturalmente, el objeto de estas propuestas es equilibrar en cierto modo el sistema multilateral. El avance de medidas de esta naturaleza consagraría un relevante espacio a los países de desarrollo medio como Argentina para llevar a cabo políticas activas. De todas formas, es importante subrayar nuevamente que el éxito de ello depende de un equilibrio de fuerzas que históricamente resultó adverso. Como mencionamos en el capítulo II, el conjunto de los países en desarrollo nunca pudo constituirse ni objetivamente ni por decisión política en una unidad de acción. Por otra parte, permitir un uso de la PCE "desarrollista" iría en contra, justamente, de las prácticas de libre comercio que constituyen el corazón del sistema.

Cabe recordar en este punto, como antecedente histórico, que la máxima expresión de reequilibrio institucional la constituyó la fallida "Ronda de Doha para el Desarrollo". En ese marco yacían propuestas ambiciosas como, por ejemplo, examinar la relación entre comercio, deuda y finanzas a fin de mejorar la capacidad del sistema para contribuir a una solución duradera del problema del endeudamiento externo de los países en desarrollo

y reforzar la coherencia de las políticas comerciales y financieras internacionales. De igual forma se evaluó la posibilidad de que un Grupo examine la relación existente entre el comercio y la transferencia de tecnología y ofrezca posibles recomendaciones sobre las medidas que cabría adoptar para incrementar las corrientes de tecnología hacia los países en desarrollo. Y, además, se intentó ajustar los compromisos relativos a los productos agrícolas, lo que beneficiaría a muchos países agroexportadores, como Argentina.

La falta de avance de esta Ronda dejó en un limbo cuestiones sustanciales.[213] Para peor, con el tiempo las esperanzas se diluyeron y el cuadro empeoró, especialmente durante la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos (2017-2021). Sus críticas al multilateralismo y el bloqueo del Órgano de Apelación de la OMC[214] fortalecieron las propuestas tendientes a modificar su funcionamiento, alejando todavía más la "dimensión del desarrollo" de las preocupaciones institucionales mediante el incremento de las disciplinas abarcadas y el fortalecimiento de su rigurosidad. A través de este movimiento, y dado el tenor de las propuestas que detallamos a continuación, subyace un objetivo estratégico: limitar el avance de China.

Para merituar en detalle esta cuestión es interesante repasar la propuesta de "Modernización de la OMC" presentada por la Unión Europea en 2018, que exploraba puntos de acuerdo entre las potencias para "sortear la crisis del sistema". En el documento oficial de la UE se contemplan varias iniciativas que colisionan directo con toda intención de ampliar el espacio para las políticas (Cuadro 6.1). Las propuestas incluyen:

- Dinamitar la regla de consenso en la OMC permitiendo la proliferación de acuerdos plurilaterales. Esto provocaría una fragmentación institucional y de

[213] Para ser precisos, sí se registraron avances, pero no en la Ronda como un todo, sino en ciertas temáticas incluyendo cuestiones de interés de los países desarrollados como la "facilitación del comercio", y otros cambios donde también se benefician países en desarrollo, como la eliminación parcial de los subsidios a la pesca o ciertos asuntos vinculados a los productos agropecuarios (verbigracia, el compromiso de eliminar las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios que se alcanzó en la Cumbre Ministerial de Nairobi en 2015).

[214] El bloqueo consistió en no dar su aval a los procesos de selección a fin de cubrir las vacantes del Órgano de Apelación. Esta parálisis ha generado una escalada inédita de medidas comerciales unilaterales aplicadas por las economías más poderosas, que ya no pueden ser cuestionadas legalmente en dicho ámbito por los países afectados. En consecuencia, y ante la ausencia de un sistema de reglas que amortigüe su impacto, imperó a sus anchas la "ley del más fuerte".

las negociaciones, licuando la capacidad de nuestros países para mantener vivos reclamos históricos vinculados al desarrollo;

- Ampliar el listado de subsidios prohibidos y restringir las actividades de las empresas estatales;
- Establecer nuevas disposiciones que aborden las barreras existentes en servicios e inversiones buscando evitar el trato discriminatorio a los inversores extranjeros (prohibiciones o limitaciones a su participación en sectores económicos –por ejemplo, vía requerimientos de constitución de joint-ventures–, o límites a la participación accionaria);
- Dar por finalizadas las prácticas de transferencia tecnológica mediante las cuales se obliga a los operadores extranjeros a compartir con un Estado (o con compañías locales) su tecnología o conocimientos;
- Mejorar el control de cumplimiento de los compromisos por parte de los Miembros fortaleciendo los mecanismos de notificación y ajustar el mecanismo de solución de diferencias.

Más allá del trabajo puntual de la Unión Europea, en este campo también se destaca la posición del "Grupo de Ottawa", conformado por 14 Miembros de la OMC (Australia, Brasil, Canadá, Chile, Unión Europea, Japón, Kenia, Corea del Sur, México, Nueva Zelanda, Noruega, Singapur, Suiza y el Reino Unido). La finalidad oficial de este grupo es "ayudar a los Miembros de la OMC a abordar desafíos específicos que están poniendo bajo presión el sistema multilateral de comercio".

Sus propuestas no dejan de expresar, mayormente, la visión de los países desarrollados respecto al sistema multilateral de comercio. Por ejemplo, en un documento de posición sobre la "dimensión del desarrollo" Canadá (2018), que coordina el "Grupo de Ottawa", aboga por un nuevo enfoque que contempla:

a) el reconocimiento de que, si bien las necesidades de desarrollo de determinados países justifican la aplicación transitoria de cláusulas de trato especial, el objetivo a largo plazo es la convergencia y la plena aplicación de todas las obligaciones por todos los Miembros;

b) la vinculación de la aplicación de las obligaciones más gravosas, al menos en el caso de los países con menos capacidad, con la adquisición de la capacidad necesaria para la aplicación, para lo cual otros Miembros podrían tener interés en prestar apoyo y asistencia; y

c) la elaboración de categorías de necesidades, diferenciadas por obligación, por país y por la duración del período de transición necesario, aplicables sobre la base de pruebas concretas de dichas necesidades y sujetas a negociación.

Respecto al punto c) y como muestra de una verdadera "unidad de concepción", por caso, la Delegación de Estados Unidos (2019) propuso que las siguientes categorías de Miembros (entre las que se encuentra Argentina) no se beneficien de un trato especial y diferenciado en las negociaciones actuales y futuras de la OMC:

i. Un Miembro de la OMC que sea Miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), o un Miembro de la OMC que haya iniciado el proceso de adhesión a la OCDE;

ii. Un Miembro de la OMC que sea miembro del Grupo de los 20 (G20);

iii. Un Miembro de la OMC clasificado como país de "altos ingresos" por el Banco Mundial; o

iv. Un Miembro de la OMC que representa no menos del 0,5 por ciento del comercio mundial de mercancías (importaciones y exportaciones).

No es necesario señalar que el avance de esas "ideas modernizadoras" comprimiría las zonas de vacancia regulatoria con las que todavía cuentan los países en desarrollo; ni decir que, en vez de ampliar el espacio para las políticas en el sistema multilateral, la finalidad es reducirlo fuertemente. Así, aquel panorama crítico que a fines de los años 1990 ya advertían intelectuales y funcionarios de los PED a cargo de los temas comerciales internacionales, podría desmejorar sensiblemente.

En este marco, consideramos valioso examinar la postura de China, que se encuentra en el centro de la discusión por su creciente avance como potencia comercial y resulta un actor crítico para el entramado productivo de los países que aún mantienen en pie a sus

industrias. A ese respecto, Singh (2019) afirma que la potencia asiática transita la discusión acerca de la reforma de la OMC bajo una estrategia múltiple. Esto es, intentando posicionarse como un puente entre el mundo en desarrollo y el mundo desarrollado.

¿De qué modo? Combinando el impulso de "temas de desarrollo" que fueron archivados en la Ronda de Doha para concitar el apoyo de los PED, mientras genera consensos con las potencias sobre asuntos de "próxima generación" como el comercio electrónico o la "facilitación de inversiones". La clave de la estrategia, en concreto, reside en unir al mundo en desarrollo, mientras se para sobre las diferencias dentro de los miembros desarrollados buscando puntos en común y divergencias, que le permitan ampliar el alcance de su poder negociador en distintos niveles.[215]

Aunque la derrota de Trump en su intento reeleccionista en 2020 y el estallido de otra crisis mundial a causa de la pandemia de COVID-19 modificaron la escena abriendo un signo de interrogación respecto al futuro del sistema multilateral,[216] es evidente que el proyecto de "modernizar" la OMC no está muerto. De hecho, los países desarrollados empujaron y lograron acordar el inicio formal del proceso de reforma durante la Duodécima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio que se llevó a cabo en Ginebra a mediados de 2022.

En síntesis, es posible afirmar que en lo que respecta al funcionamiento del sistema multilateral de comercio, los años venideros serán estratégicos. No solo porque se redefinirán los alcances de las reglas que regulan el comercio internacional, sino porque junto a ellas se (re)discutirán los límites que tendrán los países para aplicar políticas comerciales y, de prosperar ciertas iniciativas, también los alcances de la política de inversiones, las iniciativas tecnológicas, el tipo de utilización de las empresas estatales,

---

[215] En ese sentido se pronunció el Ministerio de Comercio de la República Popular China en ocasión de la XII Conferencia Ministerial de la OMC, el país "trabajará para promover la reforma de la OMC en la dirección correcta y apoyará el desarrollo inclusivo del sistema de comercio multilateral, así como los derechos e intereses legítimos de los miembros en desarrollo." Al respecto, ver http://spanish.mofcom.gov.cn/article/ultimasniticias/202206/20220603317743.shtml

[216] La reducción del espacio para la política también convocó a intelectuales preocupados por la suerte de los países desarrollados. Por ejemplo, Jackson (2021) sostiene que la guerra comercial entre Estados Unidos y China revela cómo afecta a aquel país el menor margen de maniobra que posee, ante lo cual recurre a supuestas preocupaciones de "seguridad nacional" para implementar medidas proteccionistas y hacer frente de tal modo a desafíos de índole económica.

el marco para el comercio electrónico, o qué tipo de rol tendrá el estado para ofrecer incentivos a sus empresas nacionales.

De todos modos, aun en el hipotético caso de que se produzca un sismo que conduzca a una modificación de los acuerdos abarcados en el derecho OMC bajo una "perspectiva desarrollista" (un resultado hoy inesperado dado que no existen ni siquiera indicios de tal desenlace, no hay una articulación virtuosa entre los países en desarrollo ni tampoco una impugnación al sistema en sí mismo), quedarían indemnes todo el resto de los acuerdos regionales y bilaterales que, en muchas oportunidades, incluyen cláusulas OMC plus. En consecuencia, si pensar en un cambio de las reglas que regulan el comercio internacional ya luce como una quimera, modificar toda la matriz de acuerdos resulta todavía más complejo; pero es igualmente necesario a fin de recuperar la PCE como herramienta de desarrollo. Y esta tarea, aunque la contemple, excede plenamente la discusión sobre propuestas o tecnicismos jurídicos. Es un problema de economía política cuya resolución sobrepasa ampliamente el plano nacional.

En igual medida, es indispensable marcar que no es posible esperar un profundo cambio de la OMC sin tomar como punto de partida el modo de funcionamiento dominante de la economía internacional. Como enfatizamos en los capítulos II y III, las normas no se sustentan a sí mismas; son una expresión particular de cierto ordenamiento económico y geopolítico. Por ello, aunque sí es factible incitar transformaciones, debemos tener presente que ellas tienen un límite: la arquitectura jurídica-institucional no puede divorciarse, sin más, de su propia naturaleza y origen.

Dos aclaraciones son pertinentes bajo este panorama sombrío. En primer término, las dificultades citadas no implican una falta de alternativas. Hay múltiples opciones, pero su concreción necesariamente implica poner en agenda estos temas y contar con una estrategia, que excede el orden nacional, destinada a transformar el sistema. En segundo lugar, el grado de reducción del margen de maniobra también es relativo. Como señalamos en el capítulo III, las restricciones que operan son variadas y ante ello también es posible construir nuevos senderos. Los casos nacionales que repasamos a continuación buscan, específicamente, alumbrar este aspecto.

Cuadro N° 6.1 "Modernización de la OMC". Síntesis de la propuesta de la Unión Europea.

Eje	Subeje	Propuesta
Elaboración de Reglas y Desarrollo	Crear reglas que rebalanceen el sistema y "equilibren el campo de juego"	Mejorar la transparencia y las notificaciones de subvenciones. Crear una presunción general (refutable) según la cual si una subvención no se notifica o es contranotificada, se presumirá que es una subvención.
		Empresas Estatales. Especificar qué constituye un organismo público (analizando el nivel y grado de control estatal) e incrementar controles para identificar todo apoyo que distorsiona el mercado (en tanto sea proporcionado por las empresas estatales).
		Ampliar la lista de subvenciones prohibidas o crear una presunción (refutable) de perjuicio grave.
	Establecer nuevas reglas para abordar las barreras a los servicios y la inversión, incluso en el campo de la transferencia forzada de tecnología	Abordar las barreras de acceso al mercado, el trato discriminatorio de los inversores extranjeros y las distorsiones transfronterizas, incluso en lo que respecta a la transferencia forzada de tecnología y otras políticas que distorsionan el comercio, mediante la creación y fortalecimiento de reglas.
		Abordar las barreras al comercio digital.
	Abordar los objetivos de sostenibilidad de la comunidad mundial	Nuevo enfoque sobre las flexibilidades en el contexto de los objetivos de desarrollo. Se propone: i) limitar el trato especial y diferenciado impulsando una estrategia de renuncia a dicho trato en el caso de países que no lo precisan primordialmente; ii) en acuerdos futuros, brindar ese trato de acuerdo a las necesidades y la evidencia disponible; iii) Si un Miembro requiere alguna flexibilidad adicional, evaluar en detalle cada caso, su objetivo y temporalidad, así como su impacto sobre el resto de los integrantes.
	Fortalecer los aspectos de procedimiento de las actividades normativas de la OMC	Se propone que en los ámbitos donde no es posible alcanzar resultados multilaterales, se avance con un enfoque plurilateral. O sea, fragmentar las negociaciones y que lo acordado luego se aplique en base NMF.
Trabajo regular y Transparencia	Transparencia y notificaciones	Se propone: i) una supervisión más eficaz a nivel de comité; ii) incentivos para mejorar el cumplimiento de las notificaciones; iii) sanciones por incumplimiento doloso y reiterado; iv) contra-notificaciones; y v) el fortalecimiento del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.
	Resolver los problemas de acceso al mercado	i) Desarrollar reglas que obliguen a los Miembros a dar respuestas sustantivas dentro de plazos específicos a las preguntas escritas de otros Miembros; y ii) fortalecer la coordinación entre comités sobre cuestiones de acceso a los mercados.
	Ajuste gradual del reglamento de la OMC	Evaluar, acuerdo por acuerdo, si se pueden presentar propuestas específicas para promover las normas de la OMC.
	Reducción de comités ineficaces	Invertir más recursos en el trabajo de algunos comités, pero al mismo tiempo cerrar o desactivar aquellos sin actividad.
Solución de Diferencias	Enmienda integral de las disposiciones del Entendimiento sobre Solución de Diferencias relacionadas con el funcionamiento del Órgano de Apelación	Ajustar los tiempos del procedimiento de Apelación. Incrementar el número de miembros, sus recursos y determinar que su función sea a "tiempo completo".
		Otros asuntos: abordar el tipo de tratamiento para cuestiones que exceden la resolución de disputas; discutir el tema jurisprudencial; ampliar de 6 a 8 años el mandato (único) de los Miembros del Órgano de Apelación.
	Abordar cuestiones sustantivas	Discutir el asunto de la "extralimitación" del Órgano de Apelación tanto en temas de defensa comercial (preocupación central de EEUU), como respecto a otras cuestiones sustantivas. Entablar debates sobre las "interpretaiones Autorizadas", hoy en cabeza de los Miembros de la OMC de conformidad con los procedimientos pertinentes.

Fuente: Elaboración propia sobre Unión Europea (2018).

6.2 Lecciones de otras experiencias nacionales

Desde un ángulo que excede el debate sobre los acuerdos internacionales y sus cláusulas específicas, se encuentran las iniciativas de distintos países Miembros de la OMC dirigidas a construir capacidades para afrontar el nuevo contexto jurídico-institucional que planteó la globalización neoliberal en la esfera comercial, y así mejorar su posición relativa. A continuación, mencionamos algunas experiencias priorizando a países de desarrollo intermedio (India, Brasil y México) que aplicaron en el pasado políticas de industrialización sustitutiva. Y también incluimos el caso chino dada su relevancia actual pero también su trayectoria en las últimas décadas. O sea, el camino que recorrió para alcanzar el estatus que tiene en nuestros días. A partir de allí, detallamos algunas particularidades de la realidad argentina.

El caso indio

El caso indio es especialmente relevante. Desde su independencia en 1947 y bajo la conducción de Jawaharlal Nehru (1947-1964) aplicó un modelo de "economía mixta" que alentó el desarrollo industrial bajo un esquema de planificación centralizada para ordenar el proceso de desarrollo. Así, entre 1951 y 1990, por ejemplo, se implementaron ocho planes quinquenales. Estas políticas se utilizaron por décadas e incluso su propia hija, Indira Gandhi, en su primera gestión a cargo del poder ejecutivo (1966-1977), avanzó todavía más, nacionalizando la banca, el carbón, los seguros y el correo, al tiempo que apoyó el programa de desarrollo nuclear.

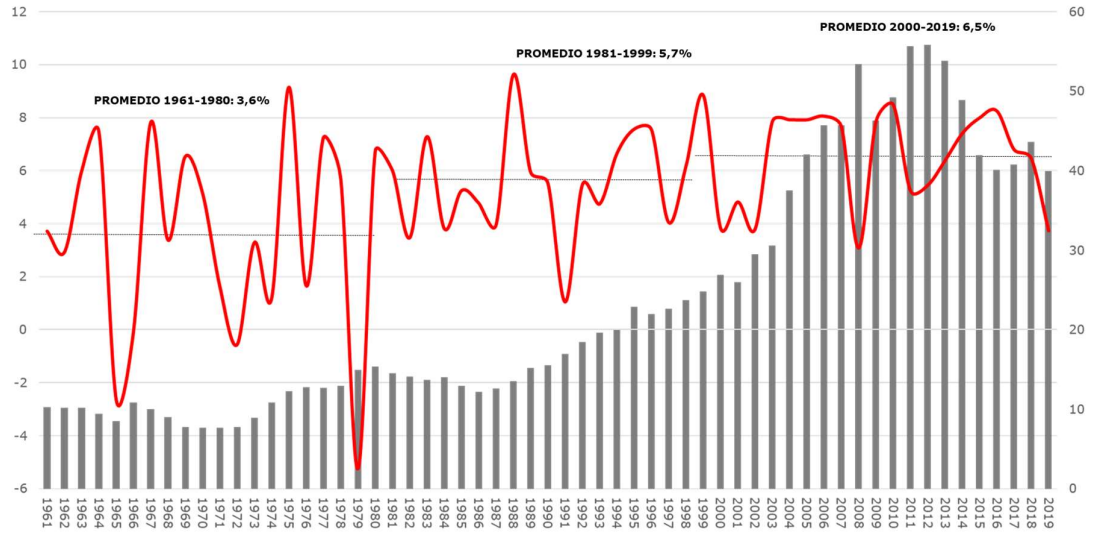
India experimentó un progreso considerable y consistente con las prioridades que marcaron los líderes de la nación luego de la independencia. De todos modos, el impulso se fue desacelerando y en los 1970 se había agotado (Gráfico 6.1). A fines de esa década el país inició un cambio de rumbo paulatino; y, entre los años 1980 y 1990 aceleró el giro aperturista, alterando radicalmente la concepción dominante sobre las políticas públicas (Mahtaney, 2007, pág. 20).

Algunas transformaciones son paradigmáticas de este cambio, como la flexibilización de las restricciones de entrada del sector privado en determinados esferas que habían estado dominadas exclusivamente por la presencia del sector público; el incremento del límite de la participación accionaria privada en sectores clave de la economía (51%); la

eliminación de licencias para operar en múltiples sectores ("Raj permit"); el relajamiento de las políticas de control de importaciones (eliminación de licencias, reducción de aranceles y supresión de cuotas); las exenciones a las ganancias vinculadas a las exportaciones; o la firma de múltiples acuerdos de libre comercio (UNCTAD, 2012).

Sin dudas, el avance del mentado "estado de competencia" no fue una excepción en India. Pero tan cierto como ello es que las políticas de liberalización en este país no implicaron una renuncia inmediata a la utilización del "herramental desarrollista". Por este motivo, el ingreso a la Organización Mundial del Comercio en 1995 fue muy significativo, en tanto terminó por reafirmar, luego de algunos resultados desfavorables ante el Órgano de Solución de Diferencias, el viraje mencionado.

Gráfico N° 6.1. Crecimiento del PIB de India y participación Comercio / PIB (eje der.), 1961-2019, en %



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Banco Mundial.

La eliminación de las restricciones cuantitativas por presión de Estados Unidos que mencionamos en la sección 4.3 del capítulo IV, aun habiendo invocado problemas en la balanza de pagos ante el Comité correspondiente de la OMC, resultó una verdadera conmoción en India. Pero otros asuntos impugnados también oficiaron de signos de alerta que expresaban las dificultades del gobierno para desterrar sus "prácticas intervencionistas".

Como es posible observar en el Cuadro 6.2, en el caso indio se repiten las demandas vinculadas a ciertas *intervenciones clásicas* de los "estados desarrollistas". En particular, nos referimos a los reclamos por patentes; por restricciones a las importaciones; por prescripciones de contenido local y equilibrio de divisas; ante la utilización de aranceles aduaneros con fines proteccionistas; o la ayuda interna y las subvenciones a la exportación para sectores como la caña de azúcar y el azúcar.

El 60% de los casos ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC fueron impulsados por dos potencias occidentales. Nos referimos, puntualmente, a la Unión Europea y Estados Unidos. Esta situación deja en evidencia que, sin lugar a dudas, luego de la conclusión de la Ronda Uruguay, dichas potencias tuvieron una actitud verdaderamente proactiva a la hora de vigilar el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte del resto de los Miembros de la OMC.

Cuadro N° 6.2 India. Casos ante el OSD como parte demandada. 1995-2021.

País Demandado	Reclamante	Cantidad de Casos	Principales Temáticas en Disputa
INDIA	Unión Europea	11	i) Inexistencia de protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura.
	Estados Unidos	8	ii) Restricciones a las importaciones de productos agrícolas, textiles e industriales (más de 2,700 líneas arancelarias).
	Taipei Chino	3	iii) Prohibición de exportaciones de cuero en bruto mediante mecanismo de licencias.
	Japón	2	iv) Prescripciones de contenido local y de exportación y equilibrio de divisas en la industria automotriz.
	Australia	2	v) Utilización de aranceles por encima de los niveles consolidados en la OMC. Protección de bebidas espirituosas mediante utilización de aranceles ("derechos adicionales" y los "derechos adicionales suplementarios"), más allá de la lista de compromisos y haciendo caso omiso a la cláusula de trato nacional.
	Canadá	1	
	Guatemala	1	vi) Reclamo por prohibiciones impuestas a las importaciones de diversos productos agropecuarios procedentes de los Estados Unidos, supuestamente debido a preocupaciones relacionadas con la influenza aviar.
	Brasil	1	
	Suiza	1	vii) Prescripciones de contenido nacional en células solares y los módulos solares.
	Bangladesh	1	viii) Ayuda interna a los productores agrícolas de caña de azúcar y azúcar y subvenciones a la exportación.
	Nueva Zelanda	1	ix) Trato arancelario a determinados productos del sector de la tecnología de la información y las comunicaciones.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OMC.

Ante ello, India no solo se ajustó a lo prescripto a nivel multilateral. También tomó nota de la situación al decidir fortalecer su entramado institucional vinculado a las cuestiones OMC, mejorando el grado de intervención y coordinación de las diferentes dependencias estatales involucradas en las políticas comerciales e industriales (Nedumpara, 2014). Como resultado de ello, en la actualidad, por ejemplo, existen cinco dependencias principales encargadas de estas cuestiones:

a) el Ministerio de Comercio e Industria;

b) el Ministerio de Relaciones Exteriores;

c) el Ministerio de Finanzas, que cuenta con una "Unidad de Comercio de Bienes y Servicios y OMC" encargada de monitorear el intercambio comercial y los flujos de comercio;

d) el Centro de Estudios sobre la OMC, creado en 1999 como ámbito de asesoramiento y capacitación; y

e) el Comité de Asuntos Económicos que asesora al Primer Ministro de India en cuestiones vinculadas a la OMC.

Debemos señalar, asimismo, que India tiene una activa participación en la OMC. A su vez, es evidente que se ha beneficiado del "sistema multilateral de comercio basado en normas". En efecto, sus ventas externas han ido adquiriendo mayor relevancia con el pasar de los años: si hasta los años 1990 las exportaciones de bienes y servicios no superaban el 15% del PIB, desde mediados de los años 2000 oscilan por encima del 40% (Gráfico 6.1). Pero esta cuestión no implica que el país no siga siendo un férreo defensor de la intervención en ciertas áreas críticas.

Este hecho es continuamente señalado por algunos Miembros de la OMC. A modo ilustrativo, en el Examen de Políticas Comerciales de la India de 2021[217] subrayaron "…su preocupación por el alto nivel de intervención del Gobierno en el sector agropecuario. Los Miembros reconocieron la importancia del sector para apoyar los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria; sin embargo, instaron a la India a reformar sus políticas agrícolas, que siguen basándose en niveles significativos de ayuda interna y a la exportación para cultivos clave, con subvenciones a determinados cultivos, como el azúcar, y a los insumos."

---

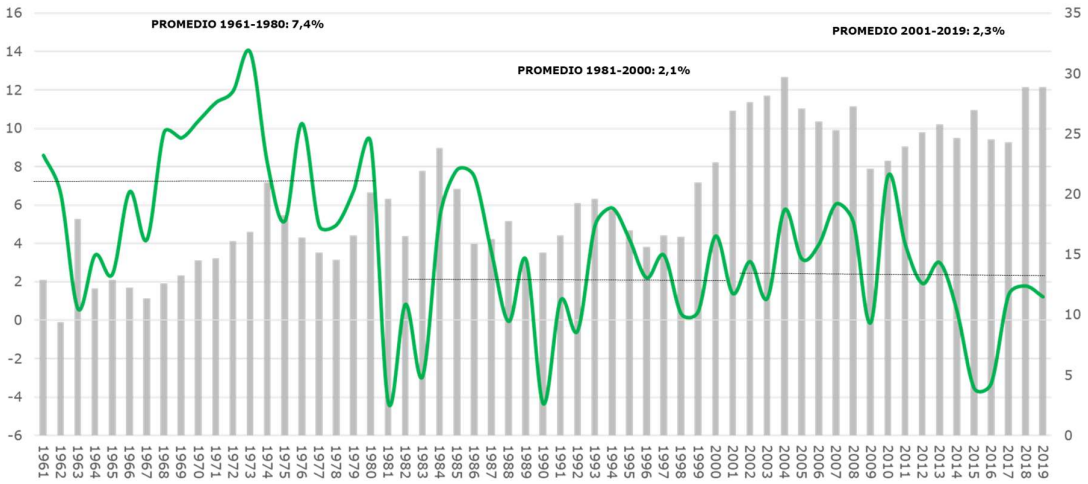
[217] El punto fue resaltado en las "Observaciones formuladas por el Presidente a modo de conclusión", en el marco del Examen de las Políticas Comerciales de India 2021. Al respecto, ver: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp503_crc_s.htm

En síntesis, en un marco donde la liberalización fue un proceso paulatino y administrado y el ingreso a la OMC presionó sobre ciertos instrumentos de políticas que todavía seguían una "lógica desarrollista", en India se produjeron transformaciones institucionales a efectos de fortalecer la presencia del país en el ámbito multilateral, al tiempo que no cesó la defensa gubernamental respecto al derecho soberano de intervenir en el sector agropecuario con el objeto de garantizar la seguridad alimentaria de su población.

El caso de Brasil

Desde los años 1930 hasta los 1980 Brasil vivió un proceso de industrialización consciente alentado por el estado que, aun con ciertos sobresaltos, impulsó una impresionante expansión de su economía: entre 1945 y 1980 el PBI creció a una tasa promedio de 7%, la mayor de Latinoamérica (Gráfico 6.2). En ese marco, las diferentes administraciones fueron construyendo una institucionalidad acorde a dicho modelo de desarrollo, en particular durante los gobiernos de Getulio Vargas (1930-1945 y 1951-1954), Jucelino Kubitschek (1956-1961) y la fase desarrollista de la dictadura militar entre 1967 y 1979 (Crespo, 2016).

Gráfico N° 6.2. Crecimiento del PIB de Brasil y participación Comercio / PIB (eje der.), 1961-2019, en %



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial.

Luego de ello, las políticas activas fueron abandonas y la economía de Brasil entró en una fase de estancamiento relativo. La crisis en los años 1980, con el colapso de las cuentas

externas, una elevada inflación y el estancamiento económico, que luego dieron paso a la hiperinflación y a la recesión a principios de los años 1990, allanaron el camino a una coalición de sectores proclives a políticas neoliberales que avanzó sobre gran parte de las instituciones creadas durante la etapa de la ISI. La expansión que supo transitar la economía de Brasil ya no volvería a producirse bajo el nuevo modelo.

Al igual que en el caso indio, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC se encargó de recordar que los "arrebatos desarrollistas" eran parte del pasado y que aquellos que añoren los viejos tiempos serían castigados. Tres potencias fueron las instigadoras principales de este proceso: Estados Unidos, la Unión Europea y Japón activaron este mecanismo contra Brasil en 11 oportunidades sobre un total de 17 casos, señalando especialmente a aquellas políticas destinadas al sector automotriz o las subvenciones a la exportación de aeronaves de una compañía insignia como Embraer. También se produjeron reclamos vinculados a la utilización de las licencias de importación y cuestiones relativas a las patentes (Cuadro 6.3).

Cuadro N° 6.3 Brasil. Casos ante el OSD como parte demandada. 1995-2021.

País Demandado	Reclamante	Cantidad de Casos	Principales Temáticas en Disputa
BRASIL	Unión Europea	5	i) Subvenciones a la exportación otorgadas en virtud del Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) a los compradores extranjeros de la aeronave brasileña Embraer. ii) Subvenciones y condiciones comerciales fijadas por el Gobierno a la industria automotriz. iii) Medidas relativas a las condiciones de pago de las importaciones establecidas por el Banco Central del Brasil, y vinculadas a las licencias no automáticas. iv) Régimen de licencias no automáticas y sistema de precios mínimos de ese país, que limitaban las exportaciones de las Comunidad Europea (en particular, de productos textiles, sorbitol y carboximetilcelulosa). v) Patentes. Requisito de "explotación local" para el disfrute de derechos exclusivos de patente. Estados Unidos afirmaba que el requisito de "explotación local" sólo puede cumplirse mediante la producción nacional, y no la importación, de la materia atentada. vi) Medidas que afectan desfavorablemente a las exportaciones al mercado del Brasil de neumáticos recauchutados procedentes de las CE (pero exceptuando de dicho trato -incluyendo sanciones financieras- a países del MERCOSUR). vii) Discriminación fiscal respecto de los productos importados en sector automotriz e industria electrónica.
	Estados Unidos	4	
	Japón	2	
	Argentina	1	
	Perú	1	
	Canadá	1	
	India	1	
	Sri Lanka	1	
	Filipinas	1	

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OMC.

La respuesta de Brasil ante este escenario consistió en impulsar una mayor articulación público-privada y desarrollar una estructura estatal destinada a defenderse en los litigios OMC. En palabras de Shaffer y otros (2008), el derecho internacional y la judicialización creciente llevaron al gobierno a modificar la relación entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado respecto a la política comercial externa.

La ex colonia portuguesa, asimismo, desarrolló una estructura con tres pilares:

i) una Unidad de Solución de Diferencias en Brasilia;
ii) personal altamente capacitado en la Misión de Brasil ante la OMC en Ginebra; y
iii) la coordinación del funcionariado con organizaciones del sector privado.

Con relación al punto iii), es preciso traer a colación que en 1995 se creó la CAMEX (Cámara de Comercio Exterior)[218] a los fines de "formular, adoptar, coordinar e implementar una política de comercio exterior coherente". Otro hito institucional sucedió en el año 2001 cuando, como consecuencia de la disputa con Canadá por el programa de financiamiento de las exportaciones de Embraer, se estableció mencionada la Unidad Especializada en Solución de Diferencias en cabeza del Ministerio de Relaciones Internacionales (Fernández Cruz, 2014, pág. 83).[219]

En suma, al igual que en el caso indio se produjo una respuesta en clave institucional que supuso cierto fortalecimiento para hacer frente a los desafíos que se presentan en el ámbito multilateral respecto de las disputas comerciales, en un escenario de creciente importancia del comercio internacional en la economía del país, donde el peso del

---

[218] Tal como se consigna en la página oficial de la Camex, ésta estuvo originalmente vinculada al Consejo de Gobierno de la Presidencia de la República, pero sin facultades deliberativas ni operativas en su origen. En 1998, con la creación del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), la Cámara pasó a formar parte de su estructura. En 2016 se produjo otro cambio de magnitud: pasó a ser presidida por el Presidente de la República y la Secretaría Ejecutiva estaría a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. En 2017 fue trasladada nuevamente del Ministerio de Relaciones Exteriores al MDIC, que desde ese momento tiene a su cargo la designación del Secretario Ejecutivo.

[219] Otra experiencia internacional valiosa vinculada a esta innovación institucional es la que lleva adelante el Departamento de Asuntos Externos y Comercio de la Cancillería Australiana, que administra la Oficina de Negociaciones Comerciales de la cual depende una División de Derecho Comercial e Inversiones. Esta agencia alienta y asesora a empresas nacionales en caso que éstas consideren que su posición competitiva está siendo afectada por medidas comerciales restrictivas aplicadas por otros Miembros de la OMC. Para esto, cuenta con un esquema de intervención sumamente detallado. En 30 días, por ejemplo, el Departamento debe efectuar un análisis preliminar y en 60 días un examen detallado de la problemática. Luego, en caso de que existan elementos que a prima facie sustenten un reclamo, se requiere a la empresa que inicie una petición formal, a partir de la cual se evalúa (en 60 días) la conveniencia de solicitar el establecimiento de Consultas con el país Miembro que impulsó las medidas cuestionadas en el ámbito de la OMC (Santarcángelo y Padín, 2017, pág. 51).

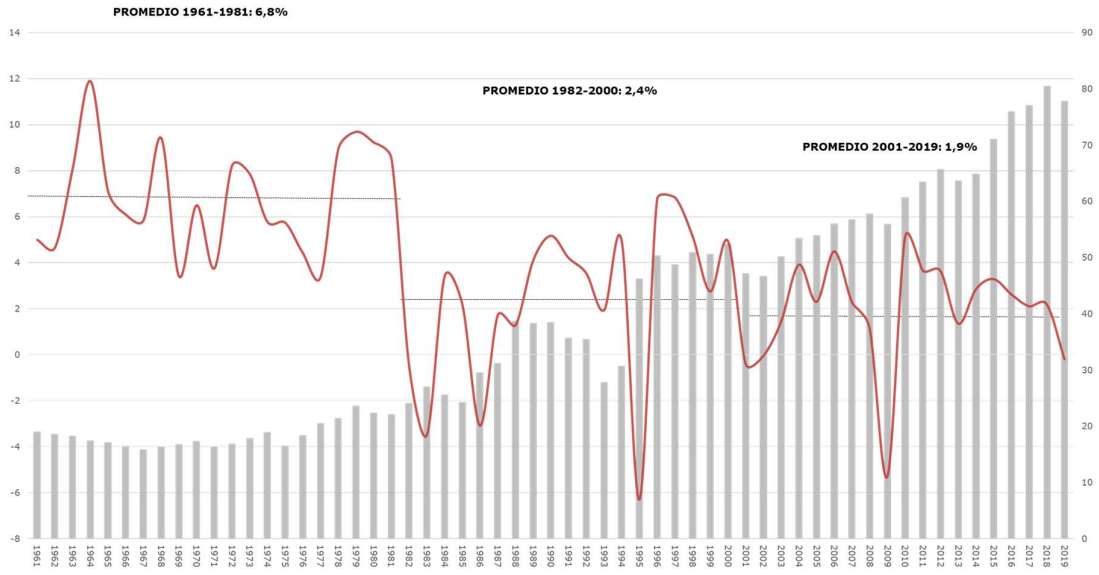
comercio sobre el producto pasó de promediar el 18% entre los años 1980 y 1990 a explicar más del 25% entre los años 2000 y 2019.

El caso de México

El recorrido mexicano guarda similitud con la experiencia de Brasil. El país azteca experimentó una ola expansiva desde la década del 1930 hasta los años 1980, durante los cuales aplicó políticas sustitutivas con una fuerte orientación mercado-internista. La crisis de balanza de pagos al promediar los años 1970 implicó el inicio de otro camino que condujo a la implementación de cambios de naturaleza estructural. La economía mexicana fue radicalmente desregulada y liberalizada y pasó a integrar el grupo de países más abiertos del planeta; bajo una extrema subordinación a la economía norteamericana y a las corporaciones transnacionales (Mariña Flores y Cámara Izquierdo, 2019).

El cambio de modelo económico, al igual que en el caso de Brasil, ya no impulsó de igual forma el crecimiento de la economía mexicana. Tal como se advierte en el gráfico 6.3, después de los años 1980 las tasas de crecimiento fueron, en promedio, sensiblemente menores que aquellas que experimentó el país durante el proceso de industrialización sustitutiva.

Gráfico N° 6.3. Crecimiento del PIB de México y participación Comercio / PIB (eje der.), 1961-2019, en %.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial.

La confluencia entre los efectos de la implementación del NAFTA y la devaluación del peso en la crisis de 1994/1995, así como el ingreso a la OMC en ese último año, terminaron de consolidar la apertura. Aun así y a pesar del compromiso de México con el neoliberalismo y la reforma estatal en línea con los rasgos de los "estados de competencia", en diferentes oportunidades (15) el país fue demandado ante el OSD.

Entre los principales reclamantes encontramos, al igual que en Brasil e India, a Estados Unidos y la Unión Europea (Cuadro 6.4). Los reclamos fueron variados, pero se destacan dos puntos: la protección al sector de las telecomunicaciones y las medidas tendientes a preservar a otros sectores de la competencia extranjera.

Cuadro N° 6.4 México. Casos ante el OSD como parte demandada. 1995-2021.

País Demandado	Reclamante	Cantidad de Casos	Principales Temáticas en Disputa
MEXICO	Estados Unidos	7	i) Protección al sector de las telecomunicaciones limitando el acceso al mercado y el trato nacional. ii) Medidas para proteger a sectores específicos (fósforos, frijoles negros). iii) Establecimiento de impuestos sobre los refrescos, que tal como se aplicaban a los edulcorantes importados y a los refrescos y jarabes importados, eran juzgados como incompatibles con el trato nacional.
	Unión Europea	3	
	Guatemala	2	
	Nicaragua	1	
	Brasil	1	
	Chile	1	

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OMC.

A fin de fortalecer su intervención en el nuevo contexto, México decidió empoderar a su propia Secretaría de Economía dando amplias facultades, en particular, a la denominada Subsecretaría de Comercio Exterior para poner en valor lo acordado, exigiendo el cumplimiento de los compromisos y ofreciendo una defensa acorde cuando se le impugnen determinadas medidas de política.

En la actualidad, esta agencia estatal controla:

i. Una Unidad de Coordinación de Negociaciones Internacionales (que incluye tres Direcciones que comprenden Servicios e Inversiones, Disciplinas y Sistemas de Información Estadística, respectivamente);

ii. La Dirección General de Acceso a Mercados de Bienes;

iii. La Dirección General de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional, cuyo objetivo es "diseñar la estrategia jurídica de las negociaciones y del seguimiento de acuerdos y compromisos comerciales en los que México participa, así como coordinar la defensa de los intereses de México en los procedimientos de solución de controversias entre Estados, con la finalidad de asegura la compatibilidad de las negociaciones comerciales internacionales con la legislación mexicana y la defensa de los tratados y acuerdos comerciales internacionales de los que México sea parte."

iv. La Dirección General de Planeación y Estrategias de Negociación;

v. La Dirección General de Seguimiento, Administración y Supervisión del Cumplimiento de Tratados Comerciales;

vi. La Dirección General de Facilitación Comercial y de Comercio Exterior; y

vii. la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, encargada de cuestiones vinculadas a defensa comercial [esta agencia depende funcionalmente de la Subsecretaría de Industria, Comercio y Competitividad].[220]

En este caso, volvemos a ver un patrón de respuesta similar al que detallamos al examinar el caso de India y Brasil. El fortalecimiento de las agencias estatales involucradas en distintos aspectos del comercio internacional es un movimiento acorde con el nuevo contexto bajo el cual se desarrollaron los intercambios desde la irrupción de la globalización neoliberal. Y adquiere plena coherencia al considerar que las exportaciones de bienes y servicios en México pasaron de sobrepasaron el 20% de su producto hasta mediados de los años 1980 a experimentar una trayectoria ascendente que lo llevaron a valores por encima del 70% en los últimos años de la década del 2010.

El caso de China

La cuestión de las transformaciones institucionales nos permite introducir el caso de China y, en particular, su experiencia en la OMC. Antes de ello, es dable señalar que el crecimiento excepcional de China en las últimas décadas reconoce causas que exceden

[220] Según el Manuel de Organización General de la Secretaría de Economía del año 2022.

ampliamente la faceta económica internacional. Entre los factores endógenos sobresale la implementación de una política de reforma y apertura, en marcha desde fines de los años 1970, que incluyó ciertas dosis de liberalización junto a activas políticas económicas, comerciales e industriales que le permitieron, bajo el impulso concomitante del Estado y sus diversos mecanismos de planificación, desarrollar su entramado productivo.

Las iniciativas abarcaron, entre otras cuestiones, la atracción del capital extranjero; el desarrollo de firmas nacionales y una amplia provisión de subsidios; la utilización de tecnologías haciendo caso omiso a las regulaciones que protegen los derechos de propiedad intelectual; el establecimiento de importantes controles de capitales –hasta su flexibilización a mediados de los años 2000–; y la implementación de ambiciosos planes de infraestructura junto a agresivas políticas de exportación (Grivoyannis, 2012; Canon y Jenkis, 2003).

Desde los años 1990 las reformas se aceleraron y se aceptó como plenamente compatible el sistema de mercado con el socialismo chino. Conformemente, se modificaron las regulaciones financieras; se reestructuraron las grandes empresas estatales; se dio por terminada la política de asignación planificada de recursos; y se impulsó la incorporación del país a la OMC, que se concretó en el año 2001 (Lippit, 1997).

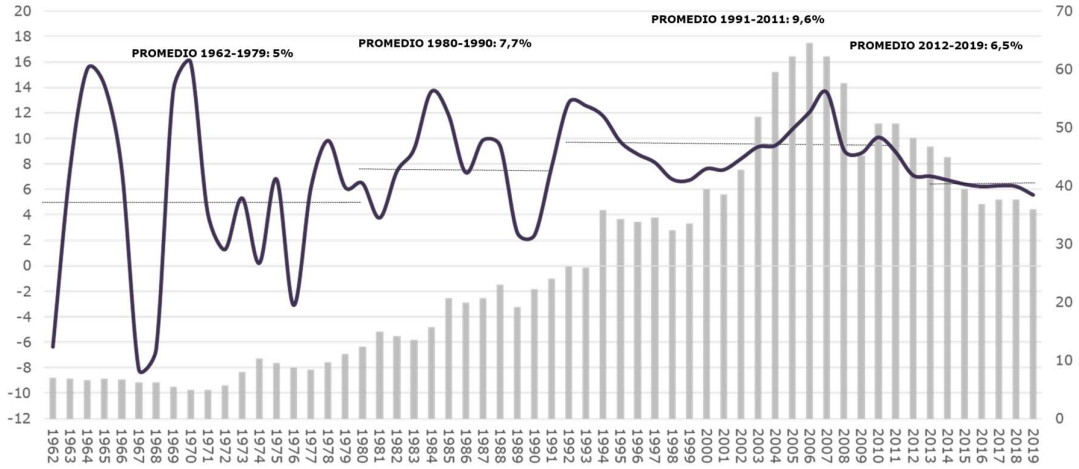
La evolución de la actividad económica en las últimas décadas habla por sí mismo acerca de los resultados alcanzados: la tasa de crecimiento promedio entre los años 1960 y los años 1990 se movió entre el 5% y el 7,7%; entre 1991 y 2011 el país creció 9,6%, promedio anual y, posteriormente, entre 2012 y 2019, la expansión descendió al 6,5%; un desempeño que, igualmente, superó la media mundial durante todo el periodo aludido. La importancia del comercio para la economía de la potencia asiática tampoco deja lugar a dudas: mientras a mediados de los años 1970 representaba el 10% del PBI, a mediados de los años 2000 llegó a superar el 60%, pero luego se registró un descenso que ubica la participación por debajo del 40% en la actualidad (Gráfico 6.4).[221]

---

[221] El papel de China como potencia comercial y su política de reemplazo de importaciones por proveedores locales fue analizado en el capítulo II.

Luego de esta impresionante metamorfosis donde se combinó la apertura con un todavía férreo control gubernamental bajo el mando de un partido único (el Partido Comunista Chino), es interesante ver cómo se desarrolló la relación entre China y el sistema multilateral de comercio. Al respecto, como sostienen Atkinson y Ezell (2015), durante la fase inicial, esto es, cuando China ingresó a la Organización Mundial del Comercio en diciembre de 2001, los expertos y los formuladores de políticas lo aclamaron con entusiasmo como un momento fundacional que anunciaba la adopción por parte de ese país de los principios básicos que guían el libre comercio y la globalización.

Gráfico N° 6.4. Crecimiento del PIB de China y participación Comercio / PIB (eje der.), 1962-2019, en %



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial.

Sin embargo, ello no sucedió como esperaron muchos "expertos". Contrariamente, las políticas económicas y comerciales de China terminaron yendo a contramano de los principios fundamentales del comercio mundial como la no discriminación y el comercio basado en el mercado y regido por reglas, que detallamos en el capítulo III.

Transcurridas más de dos décadas desde la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio, la opinión de Estados Unidos no parece dejar dudas (USTR, 2022, pág. 3):

> *Después de 20 años de ser miembro de la OMC, China aún adopta un enfoque de la economía y el comercio dirigido por el Estado y no de mercado, a pesar de las expectativas de otros miembros de la OMC, y de las propias representaciones de*

> *China, de que China transformaría su economía y buscaría políticas abiertas y orientadas al mercado que respalda la OMC. De hecho, la adopción por parte de China de un enfoque de la economía y el comercio dirigido por el Estado y no basado en el mercado ha aumentado en lugar de disminuir con el tiempo, y el mercantilismo que genera ha dañado a las empresas y los trabajadores estadounidenses, a menudo de forma grave. China también tiene un largo historial de violaciones, desprecio y evasión de las normas de la OMC para lograr sus objetivos de política industrial.*

Esta situación motivó diversas reacciones en las principales potencias occidentales. No solo se fueron incrementando las presiones en distintos ámbitos internacionales; también se hizo un uso activo del mecanismo de solución de diferencias de la OMC. En especial, volvemos a encontrar aquí a dos "demandantes clásicos": Estados Unidos (en 23 oportunidades) y la Unión Europea (11 veces). Los reclamos en esta instancia fueron variados, tal como se desprende del Cuadro 6.5, pero sobresalen algunas temáticas como:

i) la orientación de las compras de las empresas que operan en China a proveedores nacionales, discriminando a bienes y proveedores extranjeros;
ii) la utilización de incentivos atados a los resultados de exportación y/o la provisión de subsidios ilegales para igual fin (en términos de la normativa OMC);
iii) el incumplimiento de compromisos vinculados a los derechos de propiedad intelectual;
iv) las exigencias de transferencia tecnológica;[222] o
v) el uso de múltiples medidas comerciales, fiscales o regulatorias a efectos de proteger diversos sectores productivos.

La fase de tensión que se inauguró a partir de la asunción de Donald Trump en Estados Unidos, ha llevado a diversos intelectuales a plantear que la OMC está a punto de volverse disfuncional, con miembros que buscan salidas individuales mediante la imposición de

[222] China a menudo exige que las empresas extranjeras que ingresan al mercado chino se asocien con empresas locales. El problema, en este caso, es que la cuestión no está específicamente regulada en la OMC. Por tal motivo, no es una casualidad que los proyectos de "Modernización de la OMC" busquen alcanzar acuerdos en esta estratégica esfera.

todo tipo de restricciones, sin recurrir a las reglas y procedimientos de la organización para resolver las diferencias (Adekola, 2019).

Las acusaciones contra China incluyen, además de hacer caso omiso a regulaciones centrales de la OMC, la utilización de las zonas de vacancia regulatoria para beneficio propio. La recurrencia a los subsidios, las políticas de transferencia tecnológica, el uso de sus empresas estatales o, incluso, el manejo sobre el tipo de cambio, suelen estar en primer plano de modo recurrente.

Cuadro N° 6.5 China. Casos ante el OSD como parte demandada. 2001-2021.

País Demandado	Reclamante	Cantidad de Casos	Principales Temáticas en Disputa
CHINA	Estados Unidos	23	i) Utilización de devoluciones, reducciones o exenciones de impuestos y otros pagos a condición de que empresas nacionales compren productos chinos con preferencia a los importados, o de que cumplan determinados criterios atados a los resultados de exportación; ii) Incumplimiento de derechos sobre la propiedad intelectual; iii) Trato impositivo preferencial para favorecer sectores claves (circuitos integrados), discriminando a los productos extranjeros; iv) Utilización de medidas anti-dumping, salvaguardias, licencias de importación, derechos de aduana o subvenciones como medio de protección sectorial (en la industria siderúrgica, la producción de aluminio, las autopartes y automotores, el azúcar, etc.); v) Medidas destinadas a la transferencia de tecnología extranjera; vi) Medidas que afectan los servicios de información financiera y a los proveedores extranjeros de servicios de información financiera en China; vii) Restricciones de derechos comerciales con respecto a productos audiovisuales y limitación de acceso al mercado a proveedores extranjeros; viii) Determinación de una única entidad china efectos de prestar servicios de pago electrónico en China respecto de transacciones con tarjetas de pago en moneda local y exigencia para que en otros pagos (en moneda extranjera) todos los equipos para el procesamiento sean compatibles con el sistema de esa entidad.
	Unión Europea	11	
	Canada	4	
	México	4	
	Japón	3	
	Australia	2	
	Brasil	1	
	Guatemala	1	

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la OMC.

La posición oficial de China difiere sustancialmente de lo que alegan sus principales socios comerciales. De acuerdo a la Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular de China (2018), el país ha sido un firme defensor del libre comercio, ha cumplido de manera integral sus compromisos con la OMC, ha abierto sustancialmente su mercado al mundo y ha obtenido resultados beneficiosos para todos; asimismo, alegan que China observa y defiende firmemente las normas de la OMC y apoya el sistema de comercio multilateral “abierto, transparente, inclusivo y no discriminatorio”.

Desde el plano institucional, distintos organismos intervienen en la cuestión comercial pero el lugar de mayor relevancia lo ocupa el Ministerio de Comercio de China, que tiene a su cargo la coordinación y aplicación de las medidas relacionadas con el comercio

(nacional e internacional), las políticas de inversión y cooperación económica. En particular, e Vice-Ministro de Comercio, que oficia de Representante Adjunto del Comercio Internacional de China, tiene a su cargo el "Departamento de Asuntos OMC", que gestiona las negociaciones multilaterales, las disputas, los acuerdos y otros asuntos relacionados con la Organización.

China también cuenta con su correspondiente representación en Ginebra (Misión Permanente ante la OMC) y tiene, al igual que muchas potencias, organizaciones dedicadas a la investigación en varias ciudades, donde se destaca el Instituto Chino para los Estudios OMC de Beijing, que en el año 2000 fue elegido por el Ministerio de Educación de China como" Institución Clave de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales". Este instituto, por cierto, cuenta con el apoyo del Ministerio de Comercio.

Los objetivos de la política comercial, por otra parte, no quedan a merced de los funcionarios dedicados a la temática. Se fijan en los Planes Quinquenales sectoriales y provinciales; y también en varias medidas administrativas que brindan orientación para la implementación de políticas dirigidas, a modo de ejemplo, a aquellos productos que están sujetos a licencias o derechos de exportación; a las industrias que pueden beneficiarse de un trato preferencial; o a los sectores en los que las inversiones son permitidas, alentadas o restringidas, mediante la elaboración de listas específicas.

Acerca de este asunto cabe efectuar una breve digresión. Al tiempo que China ofrece estímulos fiscales a las empresas extranjeras para promover sectores, continúa utilizando amplias "listas negativas" para regular la inversión en otros. Las listas son elaboradas en conjunto por el Ministerio de Comercio y la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma. La versión más reciente, por caso, se publicó en 2020 y contiene 123 actividades en las que se encuentra vedada la participación de las empresas no estatales (ya sean nacionales o extranjeras) o en las cuales no se puede participar sin la aprobación del Gobierno.[223]

---

[223] Como sostiene la OMC (2021b, pág. 45), "Mientras que la Lista negativa nacional solo se aplica a los inversores extranjeros, la lista negativa para el acceso a los mercados concierne tanto a los inversores nacionales como a los extranjeros. Para invertir en China, un inversor extranjero debe cumplir primero las prescripciones de la Lista Negativa sobre el acceso de las inversiones extranjeras y, a continuación, las de la Lista negativa para el acceso a los mercados."

En concreto, es notorio que el giro aperturista chino no redujo el papel del Estado como agente del desarrollo. El herramental a disposición no fue desarmado en nombre de la globalización neoliberal, sino que se avanzó con un esquema híbrido que incluye, entre otras cuestiones, tensionar las relaciones en la esfera comercial cuando está en juego el desarrollo de un sector considerado clave para su economía.

Más precisamente, la adaptación de China al sistema multilateral resultó parte de un movimiento con objetivos múltiples que le permitió lograr un acceso preferencial a terceros mercados en los cuales sus productos podían competir dado el nivel de desarrollo que había alcanzado el país mientras se aplicaron, concurrentemente y no sin conflictos, iniciativas de política industrial haciendo caso omiso a determinados compromisos asumidos en la OMC y/o utilizando "zonas grises" o no reguladas. Bajo este panorama, la cuestión institucional no fue dejada de lado. El estado chino se ocupó de generar capacidades que le permitan lidiar con este régimen multilateral en base a sus intereses.

La respuesta de las potencias ante este desafío, como vimos, está en proceso y conlleva cambios institucionales a nivel multilateral (las negociaciones sobre la "Reforma de la OMC") pero también en el plano doméstico. Un ejemplo da cuenta de la importancia del asunto. El USTR (United States Trade Representative), agencia encargada de formular la política comercial de ese país y conducir las negociaciones comerciales, afirma que "China aplica políticas y prácticas desleales que no se contemplaron cuando se redactaron muchos de los estatutos comerciales de EE. UU. hace décadas y, por lo tanto, estamos explorando formas de actualizar nuestras herramientas comerciales para contrarrestarlas".[224]

La cantidad y amplitud temática de las Oficinas de los Representantes Comerciales Adjuntos del USTR, reforzadas en los últimos años, ofrece una idea de que lo constituye un estado activo respecto a la política comercial. Esta organización, además de reportar al Presidente y contar con sedes en Beijing, México y Ginebra, se focaliza en 15 áreas temáticas,[225] y divide su trabajo en cinco líneas de acción: Negociaciones Bilaterales

---

[224] Al respecto, ver: https://www.reuters.com/business/ustr-says-new-trade-tools-needed-fight-china-state-led-trade-2022-02-16/

[225] Agricultura, Economía y Comercio, Aplicación, Ambiente, Equidad y Comercio, Compras Públicas, Manufactura y Asuntos Industriales, Propiedad intelectual, Empleo, Programas de

(incluye a China como asunto específico);[226] Negociaciones Multilaterales; Actividades Sectoriales; Análisis, Cuestiones Legales y Coordinación de Políticas; y Divulgación Pública (vínculos con el Congreso, con los medios y a cargo de las relaciones intergubernamentales). Estas líneas de acción tienen, a su vez, un total de 23 áreas dependientes que hacen foco en regiones específicas, sectores, aspectos de las políticas comerciales o vínculos interinstitucionales.

Estados Unidos también cuenta con un mecanismo interinstitucional de formulación de políticas comerciales que estableció el Congreso (y asesora al USTR) y con un grupo de comités consultivos con participación pública-privada (OMC, 2019, página 40-41). El mecanismo referido consta de tres niveles: el Comité de Política Comercial (nivel ministerial), el Grupo de Examen de la Política Comercial (TPRG) (nivel subministerial) y el Comité Técnico de Política Comercial (TPSC) (nivel técnico). El USTR, asimismo, consulta con otros organismos públicos sobre cuestiones de política comercial por intermedio del TPRG y el TPSC, integrados por 20 organismos y oficinas federales. El TPSC y el TPRG, presididos por el USTR, están compuestos por funcionarios técnicos y de nivel subministerial de múltiples agencias estatales.[227]

---

preferencias, Servicios, Inversión y Comercio Digital, Pymes, Textiles y prendas de vestir, Comercio y Desarrollo, Organizaciones Comerciales.

[226] Este punto no es accesorio. Por caso, durante la presidente de Trump, se incrementaron los aranceles en más de 1.000 líneas arancelarias con un valor comercial superior a los U$S 50 mil millones. El líder del USTR en ese entonces, Robert Lighthizer, sostenía que “"El gobierno de China está trabajando agresivamente para socavar las industrias de alta tecnología de Estados Unidos y nuestro liderazgo económico a través de prácticas comerciales injustas y políticas industriales como 'Hecho en China 2025'. La tecnología y la innovación son los mayores activos económicos de Estados Unidos y el presidente Trump reconoce legítimamente que si queremos que nuestro país tenga un futuro próspero, debemos tomar una posición ahora para defender el comercio justo y proteger la competitividad estadounidense”. Al respecto, ver https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/june/ustr-issues-tariffs-chinese-products

[227] Los Departamentos del Tesoro, Comercio, Estado, Agricultura, Trabajo, Defensa, Energía, Salud y Servicios Sociales, Seguridad Interior, Interior, Justicia y Transporte; de la Agencia de Protección Ambiental; de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional; de la Administración de Pequeñas Empresas; de la Oficina de Gestión y Presupuesto; del Consejo de Calidad del Medio Ambiente; del Consejo de Asesores Económicos; del Consejo Económico Nacional; y del Consejo de Seguridad Nacional.

Con relación a la articulación público-privada, los funcionarios del USTR reciben aportes de una amplia gama de representantes. Existen 26 comités consultivos (integrados por hasta 1.000 asesores), que administra la Oficina de Asuntos Intergubernamentales y Participación Pública (IAPE) del USTR en colaboración con los Departamentos de Agricultura, de Comercio y de Trabajo. El sistema incluye tres puntales: i) el Comité Consultivo sobre la Política y las Negociaciones Comerciales (ACTPN); ii) cinco comités consultivos que se ocupan de cuestiones normativas generales relacionadas con el medioambiente, el trabajo, la agricultura, África y cuestiones intergubernamentales; y iii) 20 comités consultivos técnicos en materia de industria y agricultura.

El caso argentino

Las experiencias descriptas nos permiten examinar bajo una perspectiva más amplia el caso argentino y, específicamente, su vinculación con el sistema multilateral de comercio. En primer término, tal como mencionamos en el capítulo VI y al igual que sucedió varias de las experiencias internacionales descriptas, el fin de la industrialización sustitutiva, además de desarmar al aparato estatal desarrollista modificó la trayectoria en términos de crecimiento. La expansión económica, que promedió el 5% entre 1956 y 1975, dio paso a un contexto de estancamiento y crisis hasta principios de la década de 1990.

El giro neoliberal conllevó una adaptación abrupta a las reglas de la globalización. En lo que respecta al comercio internacional, como vimos, la liberalización tuvo su capítulo unilateral y su fase bilateral/regional y multilateral mediante la firma de numerosos acuerdos. Sobre este último punto, debemos advertir que la participación del país en ese plano no era novedosa. Argentina se incorporó como Parte Contratante al GATT en 1967 (Ley N° 17.799) y, desde entonces, participó activamente del sistema hasta la constitución de la OMC en 1995.

En el marco de la Organización Mundial del Comercio, el país históricamente sienta posición sobre la cuestión agrícola en su carácter de integrante del "Grupo de los 20",[228] desde el cual articula iniciativas con otros Miembros en los temas vinculados con el Mandato Agrícola de la Ronda Doha. Además, es parte del Grupo ANMA-11, una

[228] No se trata del G-20, que nuclea a las principales economías mundiales, sino de un grupo de países que articula posiciones en la OMC.

coalición de países en desarrollo que intenta "lograr flexibilidades en el sector industrial que les permitan mantener un espacio para sus políticas de desarrollo". No hace falta a esta altura advertir que el grupo no logró demasiados avances. Finalmente, también conforma el Grupo de "Amigos de los Peces" que busca, entre otras cuestiones, reducir las subvenciones a la pesca.

Sobre la dimensión institucional de la política comercial externa argentina, es útil identificar algunos aspectos característicos. Como primer punto, se destaca el papel que tiene el poder ejecutivo en este ámbito, aun cuando en su interior existe una diseminación difusa de tareas entre diversas agencias. De todos modos, la mayoría de las competencias se concentran en el Ministerio de Economía (que abarca los temas productivos, comerciales y agropecuarios) y en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, donde prevalece en la temática la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales.[229]

Un puñado de instituciones cumple roles específicos en la PCE. En su gran mayoría, guardan dependencia funcional con el Ministerio de Economía. Se destacan aquí, con mayor ascendencia, la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial; la Dirección General de Aduanas de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP); la Dirección de Competencia Desleal y la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE). Luego, encontramos otras instituciones como el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); o el Banco Central de la República Argentina (BCRA); entre otros (Gráfico 6.5).[230]

---

[229] Aunque el Ministro de Economía y el Canciller reportan directamente al Presidente de la República, la máxima autoridad institucional no está involucrada de forma directa como sucede en el caso indio, ni tampoco como en el caso de la USTR que mencionamos oportunamente.

[230] Las agencias fueron identificadas de acuerdo a su denominación actual (noviembre de 2022).

Gráfico N° 6.5. Agencias con competencias en la PCE. Argentina.

Fuente: Elaboración propia.

Acerca del funcionamiento institucional de este entramado, resulta de utilidad el listado de "cuestiones a mejorar" elaborado en un estudio específico que llevaron a cabo Zelicovich y Zack (2020). La lista es extensa (Cuadro 6.6). Sobresale en primer término la importancia de perfeccionar la coordinación del conjunto de agencias, incluyendo mecanismos jerárquicos que permitan ordenar su funcionamiento y evitar superposiciones. A esto se agregan otras cuestiones elementales como la necesidad de elaborar un plan estratégico como vía para esquematizar las políticas públicas siguiendo objetivos y metas (e incluyendo mecanismos de seguimiento y evaluación); contar con mayores capacidades y recursos; mejorar la articulación de acciones con el sector privado y la sociedad civil en instancias formales y reguladas; incorporar estudios de factibilidad e impacto a los fines de examinar las eventuales consecuencias de las decisiones; y contar con dispositivos para transparentar y dar legitimidad a las decisiones tomadas.

Cuadro N° 6.6 Síntesis de Mejoras Institucionales en la PCE. Argentina.

Mejoras Institucionales	Elaborar un plan estratégico como vía para esquematizar las políticas públicas siguiendo objetivos y metas	Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación
	Incrementar la inversión en la formación de cuadros técnicos	Perfeccionar la coordinación del entramado de agencias estatales, incluyendo mecanismos jerárquicos claros
	Mejorar la articulación de acciones con el sector privado y la sociedad civil en instancias formales y reguladas	Incorporar estudios de factibilidad e impacto
	Contar con dispositivos para transparentar y dar legitimidad a las decisiones tomadas	Fortalecer los equipos que actúan en las controversias comerciales; y especialmente en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

Fuente: Elaboración propia en base a Zelicovich y Zack (2020).

La relevancia de optimizar las capacidades institucionales tiene un doble objeto. Desde el lado "ofensivo", se trata de disponer de mayores herramientas o mejorar su utilización para hacer uso del espacio para políticas existente. Desde el "lado defensivo" permite fortalecer la defensa en el ámbito multilateral ante una realidad fuera de discusión: el país integra el pelotón de Miembros en desarrollo (junto a China, India, México y Brasil, los casos analizados) con una participación activa en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. En 1 de cada 4 disputas se encuentra presente algunas de estas partes como demandada o reclamante.

En el caso particular de la relación de nuestro país con el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, encontramos desde los años noventa hasta la actualidad cuatro etapas. La primera etapa abarca los años transcurridos entre la creación de la OMC y la salida de la convertibilidad (1995-2002). Aquí se acumularon múltiples reclamos. El país recibió 14 consultas vinculadas mayormente a cuestiones de defensa comercial, que fueron utilizadas con mayor intensidad dado el esquema macroeconómico vigente en la época (la Convertibilidad), que ofrecía pocas alternativas para lidiar con los apremios del contexto. En estos años Argentina superó en cantidad de casos a países con mayor volumen comercial, como Canadá, India, Brasil, Chile y México. En contrapartida,

nuestro país presentó algunos reclamos, aunque solicitó la conformación de un Grupo Especial en contadas oportunidades.

La segunda etapa, que abarca el periodo 2003-2011, fue de baja conflictividad. Se recibieron solo dos consultas que no prosiguieron en la conformación de un Grupo Especial y se iniciaron 5 consultas, que tampoco derivaron en la constitución de un panel. Este desempeño no fue producto de la casualidad. Se trató del periodo de expansión que detallamos en el capítulo IV, donde el país aplicó una política comercial de baja intensidad hasta la crisis internacional de 2007/2009. A partir de allí, la PCE fue *in crescendo*, recurriendo a un "kit de emergencia" conformado por las licencias de importación, los valores criterios y las medidas antidumping que no implicaron, de todos modos, un control riguroso sobre el comercio exterior.

La tercera etapa (2012-2015) fue, sin dudas, de alta conflictividad. El "proteccionismo sucio" se encontraba en pleno vigor y los países centrales tomaron la decisión de elevar sus reclamos en diferentes ámbitos, incluyendo la vía multilateral. Encontramos aquí, como punto de quiebre, a las demandas vinculadas a las medidas que afectaban las importaciones ("el caso DJAI"). En contrapartida, Argentina presentó otros reclamos enfocados en la defensa de productos de exportación relevantes para el país como la carne, el biodiesel y los limones.

La última etapa, durante el gobierno de Macri (2016-2019), fue de baja conflictividad. Esto es lógico teniendo en cuenta el giro aperturista que se ensayó Argentina en dichos años. Pero no lo es tanto al advertir que el país sufrió en carne propia las prácticas ostensiblemente reñidas con los compromisos internacionales que propició Estados Unidos bajo la administración Trump. En los casos más resonantes (biodiesel, acero) los reclamos se canalizaron a nivel bilateral. Esto era, justamente, lo que exigía la potencia americana.

En suma, la participación periódica de Argentina en la OMC como parte demandada o demandante y la tendencia del país a utilizar enfáticamente la PCE, ya sea para impulsar el desarrollo o para atender urgencias macroeconómicas, aconsejan mejorar las capacidades existentes desde lo institucional, tal como lo han hecho los países que analizamos en este apartado. Este aspecto puede permitir, aunque más no sea de un modo marginal, ampliar el margen de maniobra para aplicar políticas. Para eso se debe contar,

imperiosamente, con una mayor conciencia respecto a la necesidad de jerarquizar la política comercial externa. Lógicamente, si el cambio se produce como parte de un proyecto político de desarrollo, que determine una orientación precisa y planifique en base a ello, el alcance podría ser mayor.

Es preciso advertir, igualmente, que las herramientas de política comercial, en sí mismas, siempre van a ser limitadas si se pretende por su intermedio, por ejemplo, enfrentar las consecuencias de una canasta exportadora muy sensible a la variación de precios de un limitado número de commodities, lo cual expone a la economía a fuertes shocks ante un escenario de precios a la baja; o reducir sensiblemente las importaciones, cuando su propia composición está ligada nuclearmente a las necesidades productivas del entramado local, lo que hace que una política de administración comercial exhaustiva sea altamente conflictiva.

Este último comentario busca destacar que aun cuando las herramientas comerciales tienen un valor transcendental, no reemplazan otras cuestiones esenciales como el despliegue de una política de transformación estructural en cuyo marco los instrumentos adquieren otro sentido y potencia. Un ejemplo ofrece mayor claridad en este asunto: no es lo mismo utilizar la PCE como parte integrante de un plan de política industrial (a lo China), que hacer uso de ella a efectos de lidiar con una crisis por falta de disponibilidad de divisas, como hizo nuestro país o India en los años 1990. Tampoco es equivalente administrar el comercio con un pujante sector exportador que garantiza un resultado comercial positivo que hacerlo con prolongados escenarios de restricción externa. Por eso, insistimos una vez más: no se trata de "esencializar" instrumentos sino de comprender su valor, así como sus alcances y límites en determinados contextos.

6.3 Conclusiones

Como examinamos en el presente Capítulo existen diversas opciones para ampliar el espacio para las políticas. Algunas contemplan cambios radicales con el fin de romper la lógica del libre comercio impuesta bajo la globalización neoliberal y barrer, consecuentemente, con los pilares sobre los que reposa el sistema multilateral. Otras iniciativas buscan reformular los compromisos, especialmente en lo que respecta a los aranceles, subsidios y ciertos acuerdos específicos, a fin de que la "dimensión del desarrollo" tenga mayor preeminencia y sea posible volver a aplicar políticas activas.

Ambas opciones, de prosperar, conllevarían una verdadera expansión del margen de acción.

Como complemento de lo antedicho, también analizamos un conjunto de experiencias internacionales. En primer término, nos concentramos en países que supieron aplicar activamente políticas de industrialización sustitutiva y luego debieron adaptarse a las reglas del comercio internacional, tal y como fueron moldeadas desde la creación de la Organización Mundial del Comercio. A ese respecto, identificamos un rasgo común en los casos de India, Brasil y México. Los tres países fortalecieron de diverso modo sus estructuras institucionales para afrontar el nuevo contexto, re-jerarquizando para ello a las agencias encargadas de aplicar la política comercial y a otras agencias con funciones vinculadas, así como los lazos con el sector privado. Estas opciones muestran que es posible construir capacidades como medio para ampliar el espacio para las políticas. ¿Supone ello un cambio estructural o una ruptura con el orden existente? De ningún modo. Pero sí es un escenario mejor que el inmovilismo, en tanto brinda mayores grados de libertad para llevar adelante las políticas públicas.

Otra experiencia analizada y de gran valor la constituye el caso chino. Aquí encontramos un enfoque peculiar: la adaptación del país al nuevo escenario global no supuso la renuncia a estrategias desarrollistas. Antes bien, siguió aplicando enfáticamente todo un conjunto de acciones que están expresamente prohibidas por el marco normativo multilateral, al tiempo que hizo uso de las zonas grises tanto como de ámbitos no regulados. Asimismo, se destaca en esta materia el rol institucional que tiene el Ministerio de Comercio chino, el cual no está exento de los lineamientos generales que se fijan mediante políticas de planificación, validadas al máximo nivel político. Indudablemente, el gigante asiático decidió no renunciar en el altar de la globalización neoliberal a su posibilidad de intervenir en la esfera comercial e industrial. Los resultados alcanzados en términos de crecimiento y desarrollo parecen darle la razón.

La mención a la respuesta estadounidense ante el "reto chino", mediante el fortalecimiento de su mega-estructura institucional dedica a los asuntos comerciales, y en cuyo corazón se encuentra el USTR, expresa la relevancia que tiene la dimensión institucional en la primera potencia mundial. En rigor, se trata de un ejemplo que expresa una realidad particular: la mercantilización no fue acompañada por una des-estatalización

en todas las esferas. La defensa del capital norteamericano también incluyó la revigorización de las agencias encargadas de velar por su expansión (y supervivencia) en el cambiante escenario internacional.

En este marco, también citamos otra cuestión de interés: el proyecto de "Modernización de la OMC", donde las principales potencias han presentado propuestas que en vez de ampliar el "policy space", buscan reducir el margen de acción existente y comprimir el margen de lo posible en otras esferas adicionales. Más precisamente, en aquellas que utiliza con mayor propensión el Estado chino (así como otros países que buscan impulsar el desarrollo). Nos referimos, en particular, a las políticas de transferencia tecnológica, la utilización de subsidios y de incentivos buscando influir en los resultados de exportación o el uso de las empresas estatales produciendo sesgos en los flujos comerciales. Estos asuntos, que tomarán forma seguramente en los años venideros, tienen una especial relevancia para el futuro de los países en desarrollo, actualizando nuevamente la discusión sobre el espacio para las políticas, ahora de manera dramática.

Finalmente, la presentación del caso argentino y, en particular, de sus aspectos institucionales, tuvo por objeto dar cuenta de la división de roles entre las agencias de gobierno, los "temas pendientes" para mejorar el funcionamiento de la PCE que señala la literatura, y el repaso de la relación que tiene el país, en especial, con el Órgano de Solución de Diferencias. Como advertimos en el análisis, el camino a recorrer para ampliar el margen de maniobra es largo. Es más, puede resultar prácticamente infinito si no media una mayor conciencia por parte de la dirigencia respecto a la importancia de esta cuestión y la necesidad de buscar alternativas superadoras.

Como punto a favor, observamos que existen muchas propuestas para recorrer un camino incremental que fortalezca el alcance de la PCE, aun cuando ello tiene límites: las herramientas comerciales no suplen la falta de una política de transformación estructural, en cuyo marco los instrumentos cobran otro sentido y potencia.

CAPITULO VII. REFLEXIONES FINALES

La presente tesis plantea que existen restricciones jurídico-institucionales para impulsar el desarrollo mediante el uso de la política comercial externa que, en conjunción con otros factores políticos y económicos, afectan seriamente la trayectoria económica de países periféricos como Argentina. En particular, la reducción del margen de acción condicionó el despliegue de políticas que eran "clásicas" durante la vigencia de los estados desarrollistas, como la sustitución de importaciones o el impulso a las exportaciones, cuyo éxito redundaría la ampliación de la disponibilidad de divisas; aspecto crítico en el caso argentino a fin de viabilizar un proceso de crecimiento económico por periodos prolongados.[231]

El análisis realizado en el trabajo se centró en la posconvertibilidad (2003-2019). El recorte temporal no es azaroso. Es en esta etapa donde la constricción del "policy space" se manifestó con mayor claridad en el preciso momento en el cual se intentó aplicar una batería de medidas comerciales —reñidas con distintos compromisos jurídicos internacionales— para lidiar con la restricción externa.

Ahora bien, como vimos en el capítulo II, los impedimentos no resultaron una novedad ni "cayeron del cielo". El triunfo de la globalización neoliberal, entre otras cuestiones, logró tallar una arquitectura jurídica-institucional con múltiples capas y reaseguros destinados a consolidar la posición dominante de los grandes capitales en las distintas latitudes del mundo. En ese mismo movimiento también se modificó el tipo de estado tanto en Argentina como a nivel global, desmantelando sus características desarrollistas para dar paso a los "estados de competencia". Esto redujo de modo manifiesto la capacidad estatal para implementar políticas y deterioró la posición de otros actores (como los trabajadores y sus organizaciones de representación) para defender sus condiciones materiales.

En este contexto las viejas estrategias pergeñadas para fortalecer el tejido productivo fronteras adentro fueron reemplazadas por un enfoque que privilegió un tipo particular de integración a la economía global mediante la participación en las cadenas globales de

---

[231] Como mencionamos en la Introducción, la restricción externa tiene una doble dimensión: productiva-comercial y financiera. Hacemos referencia, en este caso, a la primera de ellas. Por ende, contar con mayores divisas desde el canal comercial no implica, necesariamente, resolver en sí la falta de disponibilidad de divisas.

valor. En el camino, la liberalización económica y comercial, así como la "seducción del capital", se constituyeron en el norte a seguir por los estados nacionales, compitiendo en estas materias con el resto de sus congéneres.

Este espíritu de época, que durante los años 1990 y bajo la presidencia de Carlos Menem encumbró a nuestro país como alumno ejemplar del recetario neoliberal, envolvió a la política comercial externa argentina. Así, se consolidó el giro desde un abordaje proteccionista —típico de la fase de industrialización sustitutiva— hacia otro basado en el libre comercio, cristalizando este credo mediante la firma de múltiples acuerdos comerciales. La crisis argentina de 2001/2002 abrió un hiato en ese curso poniendo en cuestión las recomendaciones de política del neoliberalismo. De todas maneras, la crítica sobre el mismo que aunó a la ola de gobiernos progresistas en América Latina durante los años 2000, experiencia cuya representación local monopolizó el kirchnerismo (2003-2015), no se tradujo en una ruptura de este orden.

Pasados los momentos iniciales de prosperidad del nuevo siglo, quedó de manifiesto que la capacidad estatal para regular el conflicto entre clases y fracciones a nivel nacional, en un marco general que limita las formas en que las autoridades pueden actuar, pone a las instituciones y ciudadanos en un verdadero aprieto. Más pronto que tarde, las reglas que regulan el sistema se terminan imponiendo sobre la realidad nacional. La reaparición de la restricción externa en 2011 se encargó de brindar el escenario para recordar tristemente esta lección en Argentina.

Como señalamos, el gobierno tuvo ante sí distintas alternativas para afrontar dicha situación. Detallamos dos, sin incluir otras de mayor radicalidad por estar fuera de la concepción de la administración kirchnerista. Por un lado, aplicar el recetario que ofrecía el *mainstream* (recurrir al endeudamiento, a la atracción de inversiones extranjeras, a un "manejo responsable" del tipo de cambio, u otras salidas de ese tenor, con orientación ortodoxa). Por el otro, recorrer un sendero *ad hoc* utilizando la política comercial externa a la "vieja usanza".

Este último fue el camino privilegiado y, evidentemente, no estuvo exento de contratiempos; específicamente, por tratarse de una enérgica intervención sobre las operaciones de importación de mercancías mediante la implementación de las "declaraciones juradas anticipadas de importación". Como demuestra la experiencia

nacional, incumplir los compromisos internacionales asumidos no es hecho anecdótico y mucho menos si se lo hace con un enfoque que reduce las chances de eludir los mecanismos de disciplinamiento del sistema multilateral de comercio.

Caben aquí tres aclaraciones. En primer término, la utilización de la política comercial en función de otras necesidades (macroeconómicas) no es una invención del kirchnerismo, sino una constante desde el retorno de la democracia (Bouzas y Gosis, 2014). La diferencia radica en su vigor, que se acrecienta en este caso si tenemos en cuenta que el intercambio comercial adquirió una dimensión muy relevante en la globalización neoliberal y, particularmente, desde los años 1990.

La segunda aclaración está vinculada al hecho de que la sustitución de importaciones o el fomento exportador no se encuentran vedados como objetivos de política ni tampoco está prohibido tomar medidas con "el fin de salvaguardar su situación financiera exterior y de obtener un nivel de reservas suficiente para la ejecución de su programa de desarrollo económico", tal como reza el artículo XVIII: B del GATT. La cuestión problemática reside en la modalidad escogida para alcanzar dichos objetivos. Si para ello, en vez de usar los instrumentos permitidos (o las zonas de vacancia regulatoria, o incluso los "puntos grises"), se prioriza un enfoque intervencionista "tradicional" (restricciones cuantitativas, exigencias de contenido local, requisitos de desempeño, prohibiciones al giro de divisas o ciertos subsidios o ventajas fiscales, entre otras), los mecanismos de disciplinamiento se activarán con alta probabilidad.

En tercer y último término, es necesario precisar que bajo la lógica de la OMC el camino elegido por Argentina al descartar la invocación del artículo XVIII: B distó de ser un "acto irracional". El revés de India ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC en los años 1990 resultó un hito al advertir a todo Miembro con "ansias desarrollistas" que esperar un tratamiento contemplativo bajo ese artículo era ilusorio; al tiempo que invocar esa cláusula implicaba, asimismo, someter al país a la vigilancia del FMI, lo cual era resistido por las máximas autoridades argentinas durante el kirchnerismo.

El enfoque *sui generis* elegido, más allá de la mayor o menor pericia quirúrgica con que fue aplicado y las objeciones y resistencias que enfrentó, sí tuvo puntos a favor. Logró "ganar tiempo" en un contexto económico complejo (tres años), brindado un margen de arbitrariedad que permitió utilizar el mecanismo creado (las DJAI) como moneda de cambio ante ciertas empresas a fin de negociar distintas materias, como límites al giro de divisas, compromisos de precios, el mantenimiento de la plantilla de trabajadores o la realización de inversiones en el país.

El resultado final del caso es conocido. El establecimiento de un Grupo Especial en la Organización Mundial del Comercio, solicitado por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, finalmente rindió los frutos esperados (por los Miembros reclamantes), [232] y el sistema DJAI debió ser derogado, así como toda práctica que no se ajustase a los compromisos asumidos. En suma, independientemente de la voluntad o actitud dirigencial, la redefinición del tipo de estado consumada en la globalización neoliberal —del estado desarrollista al "estado de competencia"— quedó marcada a fuego en la arquitectura jurídica-institucional internacional. Y estos armazones institucionales resguardan, justamente, esa modalidad de funcionamiento. Trascenderla a puro *voluntarismo* no parece ser una opción.

Vale recordar, igualmente, que el sistema multilateral tiene muchos acólitos (estados, grandes capitales, organismos internacionales, corporaciones mediáticas, think tanks, dispositivos académicos, entre otros) y no hay aquí ninguna casualidad. Es un sistema que favorece el libre comercio y, de tal modo, la marcha dominante de la economía internacional. En razón de ello, entrar en tensión con este dispositivo es conflictivo tanto

---

[232] Cabe destacar que desconocer la normativa multilateral no siempre conduce al mismo camino. Distintos factores inciden para que un Miembro de la OMC lleve un caso al Órgano de Solución de Diferencias, como se señaló en el capítulo III. Por otra parte, también es posible desandar un conflicto mediante negociaciones diplomáticas u otros acuerdos políticos "tras bambalinas". O sea, la política también juega su papel. Pero si la decisión política de los reclamantes está firma, las opciones se reducen. Aun así, podría alegarse que es factible hacer caso omiso al Informe del Grupo Especial o a lo dictaminado por el Órgano de Apelación. Lo cierto es que, dada la posibilidad de retaliación que tienen los demandantes y, en este caso, al tratarse de las principales potencias mundiales de occidente, los caminos de la imaginación suelen colisionar con la realidad de las cosas.

en la arena internacional como a nivel doméstico. Las presiones de estos actores no son un factor a desmerecer a la hora de pensar una política de desarrollo, como tampoco lo son los lazos de dependencia con otros organismos internacionales y su impacto en el "policy space"; como bien lo trae a la memoria el caso argentino ante el FMI, luego del endeudamiento que se produjo durante la administración Macri, detallado en el capítulo V.

Bien podría afirmarse, de todas maneras, que desde la asunción de Trump y la paralización del Órgano de Apelación de la OMC, buena parte de lo antedicho es letra muerta puesto que el sistema "está en crisis" y esa situación configura un escenario de ampliación del "espacio para las políticas". Entonces, ¿es posible concluir que cuando este sistema basado en reglas se debilita ya no existe el disciplinamiento? Varios puntos invitan a relativizar esa idea.

La integración de la economía mundial no sucede por generación espontánea y su funcionamiento esta imbricado con las reglas del sistema; por cuyo cumplimiento velan, además del hegemón mundial, las principales potencias del planeta. Aparte de ello, el hecho de que el mecanismo de solución de diferencias pierda fuerza no elimina las presiones de todo tipo que existen para asegurar un trato acorde al capital que, por otra parte, tiene su propio poder disciplinador al "huir de la insubordinación", al decir de Holloway, incluyendo en esta actitud al estado, a los trabajadores y a todos aquellos que, por las razones que sea, colisionen frontalmente con sus intereses.

Por otra parte, la mera existencia de un contexto más favorable (de mayor espacio para las políticas) no equivale a afirmar que éste siempre se pueda aprovechar. Hay diferentes factores, tal como detallamos en el capítulo III, que median en el resultado. Las "restricciones endógenas" son una de las caras que pueden extender o constreñir ese espacio, donde encontramos a las capacidades de los países en términos de recursos económicos, financieros, humanos, institucionales, o la aceptabilidad (o no) de ciertas políticas por parte de actores clave. Las "restricciones exógenas" son la otra cara de la moneda y también comprenden múltiples elementos, como el entramado de compromisos

internacionales, los efectos de la globalización o el impacto de medidas aplicadas por terceros países sobre la economía nacional.

Es menester indicar, de todos modos, que no planteamos aquí una identidad inequívoca entre la economía internacional y el sistema multilateral. La dimensión institucional de la propia OMC debe ser tomada en cuenta. Se sientan allí representantes designados por gobiernos que muchas veces tienen visiones disímiles sobre las iniciativas en discusión. En efecto, la disparidad de situaciones y las opiniones divergentes de los Miembros sobre el qué hacer, también constituyen factores explicativos del estancamiento de la Organización en los últimos años.

Hasta aquí nos focalizamos en la experiencia kirchnerista y los límites que encontró bajo el sistema multilateral para hacer frente al retorno de la restricción externa mediante un uso activo de la política comercial externa. Sin embargo, es indispensable subrayar que el análisis del macrismo también deja enseñanzas. La necesidad de contar con mayor margen de acción no es solo un "deseo populista". Es la propia fragilidad y volatilidad de la economía argentina la cual torna a la PCE en un asunto estratégico.

Particularmente, el incremento de los derechos de exportación y el aumento de la tasa de estadística a la que debió recurrir el macrismo en sus días finales por necesidad fiscal (contrariando en este último caso los compromisos asumidos y nada menos que el propio revés que recibió sobre esta temática el país en los años 1990 en la OMC), da cuenta en sí mismo de la importancia que tienen las herramientas comerciales en contextos críticos. Irónicamente, en el acuerdo MERCOSUR-UE que festejó con algarabía ese gobierno, se asumieron compromisos que reducen el margen de acción en esos dos instrumentos.

Por eso, es importante recordar que defender un sistema que trata como iguales a quienes no lo son puede conducir a situaciones alarmantes limitando *in extremis* la capacidad de dar respuesta a nivel doméstico. Este aperturismo desbocado, que busca "dar señales al mundo", puede acarrear consecuencias muy serias no solo por su renuncia a una política de desarrollo, sino incluso por la limitación o eliminación de dispositivos que, en un contexto de crisis, pueden resultar muy trascendentes.

En otro orden, nos interesa señalar que es claro que tanto en el kirchnerismo como el macrismo se destacan ciertas diferencias que advertimos a lo largo de la tesis (Cuadro 7.1.):

i) en el tipo de estado (del arbitraje "desarrollista" a un estado con orientación neoliberal);
ii) en la política comercial (del proteccionismo al libre cambio);
iii) en las etapas de ampliación del espacio para la política (creciente durante la gestión de Néstor Kirchner y luego menguante hasta fines del macrismo);
iv) en las posturas ante la globalización neoliberal (críticas o de adscripción);
v) en la relación con la OMC (conflictiva o cordial); o
vi) en las fases económicas internacionales y locales que atravesaron (de expansión o de estancamiento/crisis).

Pero también advertimos un punto en común de menor visibilidad, pero de gran importancia, vinculado a la sostenibilidad de los enfoques privilegiados por ambas administraciones. En primer lugar, respecto a la experiencia kirchnerista, entendemos que bajo el marco jurídico-institucional heredado de la globalización neoliberal, si bien se pueden tomar medidas comerciales alejadas de los compromisos internacionales, éstas difícilmente pueden sostenerse en el mediano/largo plazo; principalmente si se trata de las políticas de administración comercial de "amplio espectro" y fuerte discrecionalidad. Este tipo de intervenciones, alejadas de la propia lógica de los "estados de competencia" y con un fuerte desgaste para su puesta en marcha (ante el ejercicio extenuante de arbitraje entre clases y fracciones), también exponen al país a resultados adversos en el frente externo y a eventuales prácticas de retaliación, dada la naturaleza de los compromisos asumidos.

El accionar descripto, destacamos nuevamente, no es neutro en el plano doméstico, teniendo con consideración las reacciones que despierta no solo en las firmas de los socios afectados sino también en una multiplicidad de actores domésticos (grupos y empresas locales, ciertos sindicatos, actores vinculados al comercio y consumidores, por ejemplo). En este plano, repensar las modalidades de intervención, fortalecer las capacidades institucionales y ampliar el espacio para la PCE deviene estratégico.

Cabe preguntarse, en este mismo punto, si dado que la intensidad de las políticas implementadas guarda relación con la fragilidad del sector externo, de consolidarse a futuro un salto exportador de magnitud (por ejemplo, mediante el incremento de las ventas externas del sector minero o hidrocarburífero), no estarían dadas las condiciones para que Argentina barra con la recurrencia a utilizar la política comercial como mecanismo defensivo o "rueda de auxilio" del sector externo. El camino en este caso tampoco parece allanado, dadas las discusiones existentes en los últimos años sobre el "impacto ambiental" de esta orientación, a lo que se suman también debates en boga respecto a la maldición o bendición de los recursos naturales.[233]

En segundo lugar, y en lo que respecta a las políticas de liberalización comercial como las que ensayó el macrismo, consideramos que tampoco son sostenibles a largo plazo, atento a la propia realidad argentina. En rigor, no es viable financiar por períodos prolongados el déficit en cuenta corriente sin que surja una crisis del sector externo. Se trata de un problema estructural que amerita una solución de la misma naturaleza. Los caminos explorados hasta ahora, como la atracción de inversiones extranjeras o el

---

[233] Entre las posturas más renombradas sobre la denominada "maldición de los recursos naturales" se destacan los trabajos de Auty (1993) y Sach y Warner (2001), que sostienen que no solo aquellos países con vastos recursos pueden no beneficiarse de ello, sino que, adicionalmente, les puede ir peor que a aquellos que cuentan con menos recursos. En contraposición, otros autores como Brunnschweiler (2008) afirman que los recursos naturales (especialmente, los minerales) tienen una asociación positiva con el crecimiento económico y que no hay evidencia de que afecten la calidad institucional vía comportamientos del tipo *rent-seeking*. También hay intelectuales, como Lederman y Malony (2006), que aseveran que no se trata de una maldición ni tampoco de una bendición. Los recursos naturales impulsan el desarrollo cuando se combinan con la acumulación de conocimiento para la innovación. A su vez, resaltan otros vectores (acumulación de conocimiento, infraestructura, calidad de la gobernanza) que determinan qué se produce, qué se exporta y cómo las firmas y trabajadores producen. En una clave crítica y respecto al caso argentino (y latinoamericano), otros estudios consideran que el impulso exportador es parte del "neoextractivismo" impulsando por regímenes conservadores y neoliberales, así como por gobiernos progresistas, al ritmo de una nueva dinámica de acumulación del capital, basada en la "presión sobre los bienes naturales, las tierras y los territorios" (Svampa, 2019, pág.12). Determinadas posturas son singularmente críticas. Por caso, Féliz (2012, pág.17) concluye que: "…la consolidación de la tendencia extractivista bajo control trasnacional en Argentina constituye el límite más formidable a las posibilidades de otra forma de desarrollo". Otros trabajos, aunque críticos, tienen una posición más contemplativa. Al respecto, Gudynas (2011, pág. 91) sostiene que "Es cierto que bajo el neoextractivismo permanecen muchos impactos, especialmente en aspectos sociales y ambientales. Pero a pesar de esto, no puede sostenerse que este represente en realidad un neoliberalismo o un «capitalismo salvaje»". La importancia de estos debates excede el plano académico. En efecto, muchos argumentos constituyen el núcleo de las argumentaciones de distintos referentes políticos.

endeudamiento externo en un marco general de apertura económica y comercial no condujeron a buen puerto; ni tampoco lograron cumplir otras promesas, como el fortalecimiento de la capacidad exportadora del país.

Antes bien, Argentina concluyó cada uno de los ciclos neoliberales (la dictadura, el menemismo y el macrismo) enfrentando serias crisis de endeudamiento. Ello provocó, como respuesta a posteriori, acciones de política comercial externa con fines extra-comerciales destinados a la estabilización económica o, al menos, a lidiar con situaciones críticas como sucedió:

- ✓ En los años 1980 con las restricciones cuantitativas y los aranceles de importación;
- ✓ En los años 2000 con los derechos de exportación;
- ✓ A partir de 2012 con las DJAI; y
- ✓ Luego de 2018 recurriendo nuevamente a un "sobre-arancel" (como, en los hechos, operó el incremento de la tasa de estadística) y a los derechos de exportación.

En consecuencia, considerando las dificultades asociadas a un enfoque librecambista y también respecto a las políticas de administración comercial en abierta contraposición a los compromisos internacionales, es ineludible explorar otros caminos que permitan transformar a la PCE en una herramienta para impulsar el desarrollo del país, tomando como dato que si bien hay un mundo de impedimentos, también existen oportunidades que es posible maximizar mediante la planificación, la disposición de recursos y, por supuesto, la voluntad política.

Se abren aquí dos caminos que nos interesa acentuar:

i) las opciones existentes dentro del sistema multilateral de comercio; y

ii) las reflexiones que surgen en base a otras experiencias y propuestas.

Respecto al primer punto, debemos recordar la existencia de disposiciones que permiten que los Gobiernos instituyan restricciones al comercio, ya sea a los fines de lograr objetivos no económicos (proteger la salud pública o la seguridad, evitar problemas ante un incremento desmedido de las importaciones, etc.), para asegurar una "competencia

justa" —imponiendo derechos antidumping o compensatorios—, o a efectos de apoyar una industria naciente (Hoekman y Kosteki, 2013). También es posible recurrir, bajo ciertos límites, a los aranceles o incrementar el uso de las licencias de importación. Utilizar más activamente todos los resquicios existentes es una posibilidad. Pero nada de ello tiene sentido sin un plan que defina prioridades y estrategias de intervención.

Otra opción es utilizar el margen disponible en los acuerdos multilaterales sobre comercio de mercancías aun disponible para generar, indirectamente, un efecto similar con el objeto de proteger la balanza comercial. Por ejemplo, regulando las condiciones de pre-establecimiento; habilitando el ingreso de empresas ensambladoras a condición de que se efectúen inversiones en la producción de algunos de sus componentes intensivos en tecnología; jerarquizando el rol de las empresas estatales; ajustando la utilización de subsidios con una mirada estratégica; demandando la contratación de servicios locales (o personal local en actividades que requieran alta capacitación); estableciendo requisitos de "joint venture" o de participación mínima de capital nacional o de I+D, entre otras. Nuevamente, estas cuestiones solo adquieren valor en tanto y en cuanto haya una política industrial que sustente el accionar.

Los intentos de reforma de la OMC en marcha, como hemos mencionado, ponen un manto de sombra sobre éstas y otras iniciativas. Es por eso que tan importante como fijar una estrategia de ampliación del espacio es establecer una agenda de preservación del espacio existente. En ambos casos, lo político puede operar a favor: las alianzas con otros estados de la periferia podrían potenciar una agenda de políticas "defensivas" o "ofensivas", así como ayudar a sortear o ralentizar conflictos. Aunar voluntades en este campo siempre es una condición básica. De hecho, no existe ninguna chance de viabilizar un cambio en pos del desarrollo si no se construye una posición conjunta con otros países que compartan iguales o similares visiones, intereses y/o preocupaciones.

En el plano jurídico también hay cierto espacio. En lo que respecta al sistema de solución de diferencias, de hecho, las lagunas, conflictos y ambigüedades jurídicas existentes en las disposiciones de los acuerdos posibilitan extender el "policy space" existente, aumentando la capacidad institucional para litigar y posibilitar la concreción de ciertos objetivos de política económica que pueden estar en tensión con las normas de la OMC (Santos, 2012). A su vez, debemos traer a colación que no todas las medidas se

judicializan y muchas veces la diplomacia y los acuerdos políticos logran desactivar ataques a la PCE.

El segundo camino señalado se relaciona con las experiencias internacionales, las cuales nos enseñan que contar con mayores capacidades estatales y un mínimo de planificación y pericia deviene un elemento central para "moverse" en este mundo abierto e integrado. El caso de India, que mejoró su entramado institucional a efectos de articular respuestas consistentes a través de la intervención coordinada de diferentes dependencias estatales, ilumina justamente este aspecto.

La experiencia de Brasil, que logró establecer una sólida articulación entre el sector público y el sector privado y desarrolló una estructura estatal destinada a defender los intereses del país ante litigios en la OMC, también muestra un camino que resulta de interés. Incluso México, que se tornó un férreo defensor de la globalización neoliberal durante décadas no dudó en fortalecer su entramado institucional para poner en valor lo negociado ¿Acaso esto produjo un cambio sustancial? No. Pero al menos les brindó un margen mayor del que tendría en ausencia de dichas iniciativas.

El caso chino, como vimos, tiene otro tenor. Bajo una notoria planificación estatal, se devela una estrategia nacional que incluye tanto la utilización de los beneficios de pertenecer al sistema (como el acceso a terceros mercados en condiciones preferenciales) como también el despliegue de políticas destinadas a hacer caso omiso a ciertos compromisos, resguardando así los objetivos de política industrial. También se destaca la utilización de las zonas grises o de vacancia regulatoria, exigiendo al capital extranjero la asunción de compromisos en áreas no reguladas. Por cierto, el tamaño de su mercado, la capacidad del estado para imponer condiciones bajo el fuerte control de un partido único y la existencia de una política consciente de desarrollo, hacen la diferencia.

En el análisis del caso argentino destacamos la pertinencia de contar con un abordaje integral que mejore la institucionalidad de la política comercial externa. En especial, la coordinación entre agencias, el establecimiento de mecanismos jerárquicos que eviten superposiciones, la elaboración de planes estratégicos (con recursos y capacidades acordes) o la incorporación de estudios de factibilidad e impacto para examinar el valor de cada acuerdo y la razonabilidad de su vigencia; o de su firma, en el caso de acuerdos nuevos.

Más precisamente, en base a la experiencia nacional en la posconvertibilidad, entendemos que se debe impulsar una profunda transformación de la PCE que permita no solo apuntalar una estrategia desarrollista sino también afrontar una crisis sin que la suerte de las políticas que se instrumenten este atada a un eventual fallo de un tribunal internacional.

Ciertamente, se trata de un desafío de primer orden en tanto el sistema multilateral no tiene como norte el desarrollo ni lo guía un principio de justicia: es un soporte jurídico institucional que vela por el libre comercio, brindando para ello previsibilidad y un trato no discriminatorio de acuerdo a un conjunto de normas. La retracción del rol de la PCE en este marco es coherente con el tipo de estado que se forjó a imagen y necesidad de la dinámica de funcionamiento de la globalización neoliberal desde los años 1970. En consecuencia, pretender dar una respuesta contundente a los retos del desarrollo bajo este contexto no es posible.

Pero tan cierto como ello es que entre los condicionamientos del sistema y la situación de la política comercial externa argentina hay puntos a explotar que podrían mejorar, en términos relativos, el margen de acción nacional. Nada de ello constituye un escenario ideal, pero sí puede tener valor para construir un mejor porvenir. Aunque parezca una utopía pensar que desde la periferia se pueden llevar a cabo estrategias de desarrollo, la tarea bien vale el intento. Aquí no hay atajos, pero tampoco situaciones estáticas: enfrentar los desafíos que el país tiene por delante cuestionando su inserción pasiva en la globalización es imprescindible para modificar el rol subordinado y alterar el cuadro social dramático que es regla tanto en nuestro país como a lo largo y ancho de América Latina.

Cuadro N° 7.1. Diferencias entre el Kirchnerismo y el Macrismo, por eje temático.

Ejes	2003-2011	2012-2015	2016-2019
Tipo de estado	Arbitraje "desarrollista"	Arbitraje "desarrollista" con creciente conflictividad	Neoliberal
Tipo de Política Comercial	Baja intensidad	Proteccionista	Tendiente al libre comercio
Espacio para la Política	Ampliación	Reducción	Reducción
Postura ante la globalización neoliberal	Crítica	Crítica	Adscripción
Relación con la OMC	Baja conflictividad	Conflictiva	Actor pro sistema

Ejes	2003-2011	2012-2015	2016-2019
Fase económica local	Fuerte crecimiento	Estancamiento	Crisis
Fase económica y comercial internacional	Fuerte crecimiento	Crecimiento moderado	Crecimiento moderado

Fuente: Elaboración propia en base a los capítulos II, IV y V.

Para concluir, nos interesa remarcar que el análisis propuesto a lo largo de la tesis comprueba las hipótesis que guiaron el trabajo. En primer lugar, planteamos como punto de partida que la política comercial tiene un papel estratégico en los enfoques sobre restricción externa, pero éstos no han problematizado las implicancias asociadas a la reducción del espacio para las políticas que se produjo en las últimas décadas. El análisis del caso argentino, justamente, tiene por fin hacer eje en esa cuestión, describiendo los limites existentes para impulsar políticas sustitutivas o fomentar las exportaciones en nuestros días.

En segundo lugar, en el Capítulo II, dimos cuenta de que los cambios en la economía y el comercio internacional que se produjeron en las últimas décadas se cristalizaron en un reordenamiento del sistema multilateral de comercio funcional a la nueva modalidad de producción dominante, que también impulsó una reconfiguración del rol del estado (desde una lógica desarrollista hasta los "estados de competencia"), tal como consignamos en la segunda hipótesis de la tesis.

En tercer lugar, afirmamos que, si bien el sistema multilateral limitó el espacio para la política, este no es un simple reflejo de las necesidades de los conglomerados transnacionales. El propio funcionamiento de la OMC y las dificultades para avanzar en nuevos temas de agenda expresan visiones divergentes e intereses múltiples, tal como se detalla en el Capítulo III al evaluar las distintas posiciones sobre las consecuencias de los compromisos asumidos; al tiempo que la agenda de liberalización que activamente empujaron distintos actores (entre ellos, los principales organismos internacionales) ya no encuentra el mismo terreno fértil que supo aprovechar en los años 1990.

Además, también enfatizamos que el sistema, con sus idas y vueltas, no deja de contener incentivos aun cuando limita el margen de acción de los Miembros. En efecto, las condiciones de acceso a otros mercados por las que vela, la defensa del principio de no discriminación o la previsibilidad en el trato que supone un "sistema basado en reglas", tornan complejo sustraerse de este entramado para todo país (desarrollado o en desarrollo). Renunciar a este esquema no parece ser una "opción real", al menos si no hay una alternativa concreta que resulte superadora. Los beneficios de tener que acordar en soledad las condiciones que regulen los intercambios comerciales con el resto de los países del planeta, por ejemplo, no parecen demasiado tentadores; mucho menos para un país periférico sediento de divisas como Argentina en nuestros días.

Nada de ello, por cierto, exime de críticas al SMC. Pero más allá de las quejas de numerosos países periféricos desde fines de los 1990 sobre el "espacio para las políticas" y de los reclamos asociados al estancamiento de la agenda de Doha en 2001, fue la creciente influencia de China la que terminó de desatar una innegable presión sobre la OMC, por parte de los países desarrollados. Y no justamente para poner en primer plano "la dimensión de desarrollo", sino para comprimir el margen de acción existente y así detener el avance chino (y de otros países emergentes) en la esfera comercial mediante la denominada "Modernización de la OMC". Este punto, como advertimos oportunamente, puede representar un quiebre a futuro, en caso de que avancen algunas de las propuestas en discusión.

Además, como reseñamos, el mencionado "espacio para las políticas" efectivo no depende únicamente de los compromisos internacionales asumidos. En su ampliación o reducción se ponen en juego múltiples elementos. De hecho, en el caso argentino durante la posconvertibilidad indicamos cómo el mismo se fue ampliando a inicios del periodo ante la estabilización económica y el ordenamiento del frente externo, y de qué modo se comprimió a partir de la crisis internacional de 2007/2009 y el deterioro de la economía nacional; para luego achicarse todavía más después del endeudamiento externo propiciado por el macrismo, que derivó en el retorno del Fondo Monetario Internacional y en la limitación del margen de maniobra de la política económica en el marco de los acuerdos con esa institución financiera multilateral.

La falta de una estrategia clara direccionada a extender el espacio para las políticas en el kirchnerismo y en el macrismo fue detallada en los Capítulos IV y V, respectivamente. También se señaló que las políticas de liberalización comercial, como las que propició la administración Macri, no son sostenibles en el mediano plazo en Argentina bajo la actual matriz productiva, en tanto no es factible financiar por periodos prolongados el déficit de cuenta corriente sin que surja una crisis del sector externo que conduzca a una reversión de esa orientación.

En ese escenario, las limitaciones de la política comercial externa complejizan todavía más el panorama, al reducir las opciones disponibles para capear una crisis. A modo ilustrativo, la utilización de la "tasa estadística" como medio para recomponer los recursos fiscales denota la necesidad de tener más margen de maniobra para no depender,

en una situación así, de un acto de "buena voluntad" de los socios comerciales, sin el cual la iniciativa mentada sería insostenible dado que no cumple con los compromisos internacionales.

Para mayor claridad, citamos el antecedente sobre esta misma cuestión de 1997, cuando Argentina fue objeto de un reclamo por parte de Estados Unidos ante la OMC. El fallo del Grupo Especial en dicha oportunidad, por caso, desterró toda preocupación fiscal como argumento para sostener una medida de tal efecto:

> *"En cuanto al argumento esgrimido por la Argentina de que estaba recaudando esta tasa con el fin de alcanzar objetivos "fiscales" en el contexto de los compromisos que había contraído con el FMI, señalamos que el artículo VIII del GATT no solamente prohíbe en forma expresa que tales medidas tengan un carácter fiscal sino que evidentemente una medida de carácter fiscal normalmente llevará a una situación en la que el gravamen dé lugar a la percepción de cargas que superen los costos aproximados de los servicios estadísticos prestados" (Informe WT/DS56/R, noviembre de 1997).*

Por otra parte, las políticas de administración comercial rigurosas como las que aplicó en sus años finales el kirchnerismo tampoco resultan sustentables en el mediano plazo, puesto que también entran en disonancia con los compromisos internacionales asumidos en esta materia. A su vez, sostener dicho posicionamiento sin que los costos de esa política asciendan vertiginosamente ante las quejas recurrentes de los actores afectados no parece posible.

Finalmente, como afirmamos en la última de las hipótesis del trabajo, existe un espacio para la política aún relevante en el caso argentino pero su uso efectivo y/o su eventual ampliación requiere la utilización planificada y coordinada de múltiples recursos (institucionales, humanos, económicos, políticos, etc.) en el marco de una estrategia con una orientación precisa en términos de la inserción comercial deseada.

Al respecto, las alternativas enumeradas al examinar los casos nacionales muestran que siempre es posible ampliar en cierto grado los márgenes existentes, pero nada de ello es automático. Tiene que existir conciencia de la necesidad y un esfuerzo acorde para abordar este desafío, que excede la cuestión jurídica-institucional. Al mismo tiempo, no

debemos olvidar que este reto nunca es exactamente igual. Las condiciones internacionales van mutando y lo mismo sucede en el plano doméstico. Encontrar los resquicios que permitan aprovechar al máximo las oportunidades que se van presentando limitando concurrentemente las constricciones existentes resulta, en consecuencia, una actividad sin fin. Y ésta solo tendrá sentido si encuentra su orientación en un proyecto político que le otorgue un verdadero valor transformador e inclusivo.

Como nota final de la tesis, considero como futura línea de investigación analizar con mayor detalle diversos casos nacionales a efectos de evaluar sus estrategias (y los ajustes realizados a lo largo del tiempo) a los fines de aplicar políticas que permitan proteger sectores productivos y/o propiciar su desarrollo. Asimismo, la identificación de la utilización de zonas grises, de disciplinas no reguladas o de la recurrencia a lagunas para evitar reclamos, también puede iluminar aspectos de valor; al igual que el estudio sobre las configuraciones institucionales de la PCE. Por último, el examen y seguimiento de las discusiones relativas a la "Modernización de la OMC" también me resulta una cuestión de sumo interés, dados los potenciales efectos que podría tener sobre el *policy space* de los países periféricos.

BIBLIOGRAFIA

Abeles, M. (2009), “El impacto de la crisis internacional en la economía argentina”. Revista del Trabajo. Año 5, Número 7, Buenos Aires.

——————, Amar, A. (2017), ¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial?, en Manufactura cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina. Editores: Martín Abeles, Mario Cimoli y Pablo Lavarello, CEPAL, Santiago de Chile.

Abugattas, L., Paus, E. (2006), Policy Space for a Capability-Centered Development Strategy for Latin America. En The Political Economy of the Hemispheric Integration. Responding to Globalization in the Americas.Edit by Diego Sanchez Ancochea y Kenneth Shadlen.

Adekola, A. (2019), "US–China trade war and the WTO dispute settlement mechanism", Journal of International Trade Law and Policy, https://doi.org/10.1108/

Akyüz, Y. (2008), Global Rules and Markets: Constraints over Policy Autonomy in Developing Countries, Working Paper 87, ILO, Geneve.

Alonso, J. y Garcimartín C. (1999), “A new approach to Balance–of–Payments Constraint: Some Empirical Evidence”, Journal of Post Keynesian Economics, vol. 21, núm. 2, Nueva York, Sharpe, pp. 259–282.

Amat, D., Brieger, P., Ghiotto, L., Llanos, M., Percovich, M. (2002), La globalización neoliberal y las nuevas redes de Resistencia global. Cuaderno de Trabajo N. 8. Centro Cultural de la Cooperación.

Amico, F., Fiorito, A. y Zelada, A. (2012), “Expansión económica y sector externo en la Argentina de los años 2000: Balance y Desafíos hacia el Futuro”. Cefid-Ar, Documento de Trabajo Nº 45 – Julio de 2012.

Amsden, A. (2000), Industrialization under new WTO law. High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century, UNCTAD X, Bangkok.

—————— (2001), The rise of “the rest”. Challenges to the West from Late-Industrializing Economies. Oxford University Press.

——————, Hikino, T. (2000), The Bark Is Worse Than the Bite: New WTO Law and Late Industrialization. The Annals of the American Academy of Political and Social Science.Vol. 570, Dimensions of Globalization.

Anderson, P. (1997), "Neoliberalismo: balance provisorio", en Sader, Emir y Gentilli, Pablo (comps.), La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social, Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Bs. As.

Arceo, E (2009), "América Latina. Los límites de un crecimiento exportador sin cambio estructural". En Arceo. Enrique y Basualdo, Eduardo (compiladores), Los Condicionantes de la Crisis en América Latina. Inserción Internacional y Modalidades de Acumulación. Buenos Aires: FLACSO Libros.

——————, González, M., Mendizábal, N. y Basualdo, E. (2010), La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial, Cara o Ceca, Buenos Aires.

Atkinson, R. y Ezell, S. (2015), "False Promises: The Yawning Gap Between China's WTO Commitments and Practices". Information Technology and Innovation Foundation.

Auty, R. (1993), Sustaining development in mineral economies: The resource curse thesis. London: Routledge.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010), Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

Baldwin, R. (2011), 'Trade and Industrialisation after Globalisation's Second Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain are Different and Why It Matters', Working Paper 17716, December, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Balibar, É. (2022), "Comunismo y ciudadanía en Nicos Poulantzas", en Revista Jacobin [Ponencia presentada originalmente en el Coloquio Internacional en memoria de Nicos Poulantzas –Le Politique aujourd´hui-, Atenas, 1999.]

Banco Central de la República Argentina (2020), Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos 2015-2019. Disponible en http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda-%20formacion-de-activos%20externo-%202015-2019.pdf

Barbosa Filho, N. (2002), "The Balance–of–payments Constraint: From Balanced Trade to Sustainable Debt", Working Paper, núm.2001.06, Nueva York, Schwartz Center for Economic Policy Analysis (SCEPA), New School University.

Barrera, M., Serrani, E. (2018), "Energía y restricción externa en la Argentina reciente". Revista Realidad Económica (IADE), N°315; pág. 9-45, Buenos Aires.

Baruj, G., B. Kosacoff y A. Ramos (2009), "Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada", Documento de Proyecto LC/W257-LC/BUE/W38, Buenos Aires, Cepal.

Basaldúa, R. (2013), La Organización Mundial del Comercio y la regulación del comercio internacional. 2da edición. Buenos Aires. Abeledo Perrot.

Basualdo, E. (2003), "Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década del noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera". Revista Realidad Económica (IADE), Nº 200, Buenos Aires.

——————— (2006), Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad (Buenos Aires: Siglo XXI, Argentina).

——————— y Kulfas, M. (2000), Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina, Realidad Económica, vol. 12, núm.173, Buenos Aires, IADE, julio–agosto

———————, y Wainer, A. (2020), Restricciones al desarrollo en la Argentina actual: el comercio exterior y la cúpula empresaria. Documento de Trabajo N° 27. Buenos Aires: Área de Economía y Tecnología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.

Bekerman, M., Dulcich, F., Gaite. P. (2018), La inserción comercial externa de la Argentina en la última década: su impacto sobre la estructura productiva. H-industri@ 23:115-142.

Berlinski, J. (2003), "International trade and commercial policy", en G. Della Paolera y A. Taylor (eds.), A New Economic History of Argentina, Cambridge, Cambridge University Press.

Bernat, G. (2011), Crecimiento en la Argentina: del stop and go al go (slowly) non stop. Instituto de Estrategia Internacional. Cámara de Exportadores de la República Argentina.

——————— (2020), Contenido tecnológico de las exportaciones argentinas: ¿un dólar de soja reporta más I+D+i que un dólar de autos? Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIECTI.

Berrettoni, D., Polonsky, M. (2011), Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición. Revista del CEI, n° 19, Buenos Aires.

Bertoni, R. (2010), Fallas en el diseño del instrumento antidumping a partir de los costos de información y los incentivos en los agentes, riesgos y alternativas para los países en desarrollo. Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires.

——————— (2018), El multilateralismo en la encrucijada. Nuevos actores y viejos conflictos. En América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo. Consuelo Silva Flores, Ariel Noyola Rodríguez y Julián Kan (Coordinadores). CLACSO.

Bianco, C. (2018), Evolución de la calidad de las exportaciones argentinas de bienes: un análisis del período 2003-2015. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

——————— (2006), "Metodologías de estimación del contenido tecnológico de las mercancías: su pertinencia para la medición de la internacionalización de la tecnología", Documento de Trabajo N° 29, Centro Redes, Buenos Aires.

Bonnet, A. (2009), Leyendo la "globalización" políticamente, Revista Herramienta.

——————— (2011), ¿Las relaciones entre estado y mercado: ¿un juego de suma cero?, en A. Bonnet (comp.): El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente, Bs. As., Peña Lillo / Continente, 2011.

——————— (2012), La crisis del estado neoliberal en la Argentina. Publicado en M. Thwaites Rey (ed.): El Estado en América Latina: continuidades y rupturas, Santiago de Chile, ARCIS-CLACSO.

——————— (2015), ¿Qué es el estado? La derivación revisitada, en A. García Vela, J. Holloway y S. Tischler (eds.): Antagonismo y forma social, México, 2015 (en prensa).

———————, Piva, A. (2010), El estado kirchnerista. Un análisis de los cambios en la forma de estado a partir de la crisis de 2001. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Bora, B., Lloyd, P. y Pangestu, M. (2000), Industrial Policy and the WTO.UNCTAD, Policy Issues in International Trade and Commodities, Study Series No. 6.

Bosch, R. (2009), Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio para políticas para el desarrollo industrial, Revista del CEI, número 14, p. 117 a 131.

Bouzas, R., Gosis, P. (2014), "Institucionalidad y actores de la política comercial argentina". En Acuña, C. (comp), Dilemas del Estado Argentino: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI. Buenos Aires. Siglo XXI editores.

Bown, C., Irwin, D. (2015), The GATT´s starting point: tariffs levels circa 1947. NBER WORKING PAPER SERIES. Working Paper No. 21782.

Braun, O. (1970), Desarrollo del capital monopolista en la Argentina", en El capitalismo argentino en crisis, O. Braun (compilador). Siglo XXI, Buenos Aires.

———————, Joy, L. (1968), A Model of Economic Stagnation. A Case Study of the Argentine Economy.The Economic Journal, 78(312), 868–887.

Brodersohn, M. (1973), Política económica de corto plazo, crecimiento e inflación en la Argentina, 1950–1972. Problemas económicos argentinos, Ediciones Macchi, Buenos Aires.

Brunnschweiler, C. N. (2008), Cursing the blessings? Natural resource abundance, institutions, and economic growth. World development, 36 (3), 399-419.

Burnham, P. (1997), "Estado y mercado en la Economía Política Internacional: una crítica marxiana", en Doxa. Cuadernos de Ciencias Sociales. Año, VII, Nº 16, primavera-verano.

Burgos, M. (2016), "China: un gigante con pies de barro", Revista Voces del Fénix, nro. 55.

——————, Urtiri, A. (2015), La política comercial argentina durante la crisis económica internacional. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, Documento de Trabajo N° 75.

Canadá (2018), Fortalecimiento y Modernización de la OMC. Documento de Debate. Comunicación del Canadá. Documento JOB/GC/201.

Canitrot, A. (1975), La experiencia populista de redistribución de ingresos. Desarrollo Económico, 331–351.

—————— (1983), El salario real y la restricción externa de la economía. Revista Desarrollo Económico. Volumen N° 23, N° 91.

Canon, T., y Jenkins, A. (2003), The geography of contemporary China: The impact of Deng Xiaoping's decade, Routledge.

Centro de Estudios Internacionales –CEI- (2015), Momento de redefiniciones en el Sistema Multilateral de Comercio: ¿oportunidad para recuperar las herramientas de política industrial perdidas? Iniciativa "Friends of Industrialization".

CENDA (2010), Comportamiento del sector externo argentino durante la Posconvertibilidad. Notas de la Economía Argentina, N° 7, Buenos Aires.

Centro de Estudios de la Producción (2008), Contenido tecnológico de las exportaciones argentinas 1996-2007. Tendencias de upgrading intersectorial.

CIFRA (2018), La naturaleza política y económica de la Alianza Cambiemos. Documento de Trabajo N° 15. Disponible en http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%2015.pdf

Chang, H. (2002), Kicking away the ladder – Development strategy in historical perspective, London, Anthem Press.

———— (2005), Policy Space in Historical Perspective – with special reference to Trade and Industrial Policies.Trabajo presentado en Queen Elizabeth House 50th Anniversary Conference. Disponible en: http://www.networkideas.org/wp–content/uploads/2016/10/Policy_Space.pdf

Cimoli, M., Dosi, G., Stiglitz, J. (2008), The future of industrial policies in the new millenium: toward a knowledge-centerer development agenda. Laboratory of Economics and Management.Sant'Anna School of Advanced Studies.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

Condon, B., Acosta, Y., Rodriguez, G. (2014), La selección de foro en la Solución de Diferencias en la Organización Mundial del Comercio, los acuerdos comerciales regionales y su efecto en el sistema jurídico mexicano. En Controversias en la Organización Mundial del Comercio. Protagonismo y estrategias de los países en desarrollo. Editorial Teseo. Buenos Aires.

Corrales, W. (2007), Una perspectiva de América Latina y el Caribe sobre los espacios para políticas en las estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio. Documento de Proyecto. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

Cox, R. (2013), Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. Relaciones Internacionales, (24), 99–116. Recuperado a partir de https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5195

Crespo, E. (2016), "Brasil: la vuelta del estancamiento relativo", Revista Voces del Fénix, nro. 55.

——————, y Ghibaudi, J. (2017), El proceso neoliberal de larga duración y los gobiernos progresistas en América Latina. En El neoliberalismo tardío: teoría y praxis. Daiel García Delgado y Gradín, Agustina (comp.). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

——————, y Muñiz, M. (2017), Una aproximación a las condiciones globales de desarrollo. Revista Estado y Políticas Públicas, 5 (8): 21-39.

Cuello, F. (2004), ¿Es Posible Preservar los Espacio para políticas de Desarrollo en la Organización Mundial del Comercio? FES/CIECA, (Ed.) Desarrollo y Políticas Comerciales. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Dalle, D. (2019), "La declaración jurada anticipada de importación (DJAI): análisis de la herramienta de comercio exterior durante el periodo 2012-2015". Tesis de Maestría. Universidad de San Andrés.

——————, Lavopa, F. (2010), In case of fire, break the glass: Argentina's border emergency-kit in times of global crisis. In Simon Evenett (ed.), Managed Exports and the Recovery of world Trade: The 7th GTA Report. Global Trade Alert.

——————, Fossati, V. y Lavopa, F. (2013), Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor? Revista Argentina de Economía Internacional. Núm. 2.

Delegación de Estados Unidos en la OMC (2019), Procedures to strengthen the negotiating function of the WTO. Documento OMC WT/GC/W/764.

Delich, V. (2014), Multilateralismo, incertidumbre y reputación. Las disputas argentinas en la Organización Mundial del Comercio. En Controversias en la Organización Mundial del Comercio. Protagonismo y estrategias de los países en desarrollo. Editorial Teseo. Buenos Aires.

Di Caprio, A., Gallagher, K. (2006), The WTO and the Shrinking of Development Space. How big is the bite? The journal of world investment & trade: law, economics, politics. –Vol. 7, 5, p. 781–803.

Diamand, M. (1972), La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. Revista Desarrollo Económico. Descargado de: http://www.jstor.org/stable/3465991.

——————, Crovetto, N. (1988), La estructura productiva desequilibrada argentina y la doble brecha. Trabajo realizado como parte integrante del proyecto de investigación y desarrollo "Desequilibrio estructural externo y estancamiento productivo en los Países subdesarrollados: el caso argentino", PID 3–066000/85 del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), CONICET.

Díaz Alejandro, C. (1963), A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect. Journal of Political Economy, 71(6), 577–580.

—————— (1975), Ensayos sobre la historia económica argentina, Buenos Aires, Amorrurtu.

Dooley, M., Folkerts-Landau, D. y Garber, P. (2003). “An Essay on the revivied Bretton Woods System”, en NBER Working Paper No. 9971, September 2003.

Duménil, G. y Lévy, D. (2005), “The neoliberal (counter) revolution”, en Saad Filho (ed.) Neoliberalism. A critical reader, Pluto Press, London.

Estados Unidos (2013), First Written Submission of the United States of America. 3 de Julio de 2013. Recuperado de: https://ustr.gov/sites/default/files/US.FWS_.Fin_.pdf

Evans, P. (2003), “Economic governance institutions in a global political economy: implications for developing countries”. In John Toye ed. Trade and Development: Directions for the 21st centuries. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 288–289.

Fair, H. (2008), El sistema global neoliberal, Revista Latinoamericana Polis, Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas.

Fattore, C. (2012), Interest Group Influence on WTO Dispute Behaviour: A Test of State Commitment. Journal of World Trade, 46 (December), 1261-1280.

Féliz, M. (2012), Neoextractivismo, neodesarrollismo y proceso de acumulación de capital. ¿Superando el ciclo stop-and-go? Argentina, 2003-2012. VII Jornadas de

Sociología de la Universidad Nacional de La Plata: "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales".

Fernández Bugna, C. y Porta, F. (2007), "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural". En Kosacoff, B. (Ed.) Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007. Buenos Aires: CEPAL.

Fernández Cruz, C. (2014), La participación de los Países en Desarrollo en el Sistema de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio: factores que condicionan la iniciación de demandas. En Controversias en la Organización Mundial del Comercio. Protagonismo y estrategias de los países en desarrollo. Editorial Teseo. Buenos Aires.

Fernández, V. (2015), Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for Development or Neoliberal Device? Review of Radical Political Economics, 47(2):209-230.

Ferrer, A. (1963), Devaluación, redistribución de ingresos y el proceso de desarticulación industrial en la Argentina. Desarrollo Económico, 5–18.

Fossati, V., Iborra, M., Molina, A. (2015), Herramientas de política industrial cuestionadas en la OMC. Revista Argentina de Economía Internacional, N. 30.

Gaggero, J., Rúa, M., y Gaggero, A. (2013), "Argentina. Fuga de Capitales (2002-2012)". IADE.

Gallagher, K. (2007), Measuring the cost of lost policy space at the WTO.IRC Americas Program Policy Brief.

GATT (1994), Newsletter No. 107, Special Issue. Disponible en https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/GATTFOCUS/107.pdf

Gerchunoff, P. (2006), "Requiem para el Stop and Go… ¿Requiem para el Stop and Go?" Presentación realizada en la Fundación PENT, Buenos Aires, Argentina.

Gereffi, G. (2014), "Global value chains in a post-Washington Consensus World", Review of International Political Economy.

Ghiotto, L. (2005), El ALCA, un fruto de la relación capital-trabajo. En El ALCA y sus peligros para América Latina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

——————— (2020), Las promesas incumplidas de los Tratados de Libre Comercio y de inversión en América Latina: un balance a 25 años. En 25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina: análisis y perspectivas críticas, Ghiotto, Luciana y Patricia Laterra, eds., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Colectivo; Fundación Rosa Luxemburgo.

——————, Echaide, J. (2020), El Acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Estudio Integral de sus Cláusulas y Efectos. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Gill, S. (2008), Power and resistance in the new world order. Palgrave Macmillan.

Gilpin, R. (1987), The Political Economy of International Relations, Princeton: Princeton University Press.

Grivoyannis, E. (2012), A historical background of China's economy and lessons from its globalization. En the new Chinese economy: Dynamic transitions into the future. Palgrave Macmillan.

Gudynas, E. (2011), El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. En Colonialismos del Siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina. Icaria Editorial: Barcelona.

Guzmán, M. (2017), "Decisiones de endeudamiento soberano en presencia de un no-sistema para resolver crisis de deuda: lecciones para la Argentina". Revista Voces en el Fénix, año 8, nro. 64, Buenos Aires.

Hamwey, R. (2005), Expanding national policy space for development: Why the multilateral trading system must change. Working Paper 25. South Centre.

Harvey, D. (2005), A brief history of Neoliberalism, Oxford University Press, New York.

Heyn, I., Moldován, P. (2011), "La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación." Ensayos en honor a Marcelo Diamand Ensayos. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino,

compilado por Pablo Chena, Norberto Crovetto y Demian Panigo. Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno y CEIL.

Hirsch J. (1974) El aparato de estado y la reproducción social: elementos de una teoría del estado burgués, Frankfurt, Surhkamp.

——————, (1995), Nation State, international regulation and the question of democracy. Review of International Political Economy.

——————, (1996), ¿Qué es la Globalización?, en Globalización, capital y Estado. México: UAM.

Hobsbawm, E. (1998), Historia del Siglo XX. Editorial Crítica Gribaldo Mondadori, Buenos Aires.

Hoekman, B. (2004), Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO: Beyond Special and Differential Treatment. Presented at the Third Annual Conference on Preparing the Doha Development Round – WTO Negotiators Meet the Academics, European University Institute, July 2-3, 2004.

——————, Kostecki, M. (2013), The Political Economy of the World Trading System: WTO and Beyond. Third Edition. Oxford.

Holloway, J. (1995), "El capital se mueve", en La internacionalización del capital y sus fronteras tecnológicas, UNAM / El caballito, México.

—————— (1995b), Global Capital and the National State, en Global Capital, National State and the Politics of Money, Werner Bonefeld y John Holloway (eds.), Palgrave Mcmillan.

—————— (2002), Cambiar el mundo sin tomar el poder, Buenos Aires, Universidad Autónoma de Puebla, Revista Herramienta.

—————— y Picciotto, S. (1978), Introduction: towards a materialist theory of the state, en Holloway, J. y Picciotto: State and capital. A marxist debate, Londres, E. Arnold.

Hudec, R. (2002), The Adequacy of WTO Dispute Settlement Remedies: A Developing Country Perspective. En Hoekman, B., Mattoo, A., English, P. editors: Development,

Trade and the WTO. A Handbook. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Humphrey J., Schmitz, H. (2002), How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters? Reg. Studies 36, 1017–1027.

Jackson, R. (2021), The purpose of policy space for developing and develop countries in a changing global economic system. Journal Research in Globalization (3), p. 1-7, Elsevier.

Jessop, B. (1980). Teorías recientes sobre el estado capitalista, en Críticas de la economía política 16/17, México, El Caballito.

Kindleberger, C. (1985), La crisis económica 1929-1935, Barcelona: Editorial Crítica.

Kleen, P. y Page, S. (2005), Special and Differential Treatment of Developing Countries in the World Trade Organization. Global Development Studies No. 2, Ministry for Foreign Affairs Sweden.

Kulfas, M. (2016), Los Tres Kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015. Siglo XXI Editores.

Kumar, N. (2003), Performance Requirements as Tools of Development Policy: Lessons from Experiences of Developed and Developing Countries for the WTO, Agenda on Trade and Investment.

——————, Gallagher, R. (2007), Relevance of 'Policy Space' for Development: Implications for Multilateral Trade Negotiations. RIS-DP # 120.Research and Information System.

Kwa, A. (2002), Power politics in the WTO. Focus on the Global South.

Lall S. (2000), "The technological structure and performance ofdeveloping country manufactured exports, 1985-98", Oxforddevelopment studies 28(3): 337-69.

Lall, S. (2004), Reinventing Industrial Strategy. The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness. Studies on International Monetary and Financial Issues for the Group of Twenty-Four.Mimeo.

Lavagna, R., Ablin, E., Makuc, A.; Paz, A. (1985), “El GATT y sus normas: una aproximación a las cuestiones fundamentales”. Boletín Informativo Techint, nro. 236, Buenos Aires, 1985.

Lavarello, P. y Sarabia, M. (2015), La política industrial en la Argentina en la década de los 2000, Serie Estudios y Perspectivas de la CEPAL, Buenos Aires.

Lederman, D., y Maloney, W. F. (Eds.). (2006), Natural resources, neither curse nor destiny. World Bank Publications.

Lippit, V. (1997), Market socialism in China? Review of Radical Political Economics 29(3): 112-123.

Lucero, J. (2019), Patrón de especialización comercial externa de la cúpula empresarial en Argentina (1994-2015). Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Mahtaney, P. (2007), India, China and Globalization. The Emerging Superpowers and the Future of Economic Development. Palgrave Mcmillan.

Makuc, A. (1997), La integración económica internacional y las reglas multilaterales. La Organización Mundial del Comercio del año 2000. Boletín Informativo Techint, nro. 289.

Malacalza, B. (2015), Las Fuentes Internas de la Política de Cooperación Sur-Sur al Desarrollo de Argentina: Política Exterior, Desarrollo e Institucionalidad. Brazilian Journal of International Relations, vol 4, ed. 2.

——————, Hirst, M. (2020), ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. Nueva Sociedad, nro. 287, 35-48.

Manzanelli, P., Barrera M., Belloni P., Basualdo E. (2014), Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la coyuntura económica actual. Cuadernos de Economía Crítica, Año 1, N° 1.

Manzanelli, P., Calvo, D. (2021), La larga crisis industrial y su vinculación con la subinversión sectorial. De la última etapa kirchnerista a Macri. En A. Wainer (Ed.). ¿Por qué siempre faltan dólares? Las causas estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Mariña Flores, A., Cámara Izquierdo, S. (2019), The Manufacturing Sector In Mexico During the Neoliberal Period. En The Manufacturing Sector in Argentina, Brazil and Mexico. Transformations and Challenges in the Industrial Core of Latin America. Editorial Palgrave

Matesanz Gómez D. y G. FugarolasAlvarez–Ude (2005), "Restricción de balanza de pagos y vulnerabilidad externa en la Argentina de los noventa. Un análisis de caso.", Munich Personal RePec Archive, disponible en: http:/mpra.ub.uni–muenchen.de/210/

McKuscker, K. (2000). "Are Trade Restrictions to Protect the Balance of Payments Becoming Obsolete?" INTERECONOMICS, March/April 2000.

Médici, F., Panigo, D. (2015), "Balance–of–payment–constrained growth in unbalanced productive structures: disregarded terms of trade negative effects." Journal of Post Keynesian Economics, 38, 192–217.

Messerlin, P. (2007), Enlarging the Vision for Trade Policy Space: Special and Differentiated Treatment and Infant Industry Issues. En Greenaway, D (ed.), The World Economy, Global Trade Policy, pp. 1395-1407. Malden, MA: Blackwell Publishing.

Míguez, P. (2010), El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo, en Estudios sociológicos 84, México, El Colegio de México.

——————, Santarcángelo, J. (2007), El rol del estado en desarrollo económico. Disponible en https://www.academia.edu/8268666/El_rol_del_Estado_en_el_desarrollo_econ%C3%B3mico

Muchhala, B. (2007), 'The Policy Space Debate: Does a Globalized and Multilateral Economy Constrain Development Policies?' Asia Program Special Report, no. 136, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Naclerio, A., Padín, J. (2020), Restricción externa y subdesarrollo industrial. Un análisis histórico de la cuenta corriente argentina. Revista de Economía Política y Desarrollo, vol. 1, nro. 2.

Nedumpara, J. (2014), Estrategias y preparación para la participación en el mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio: la experiencia india. En Controversias en la Organización Mundial del Comercio. Protagonismo y estrategias de los países en desarrollo. Editorial Teseo. Buenos Aires.

Nemiña, P. (2018), En búsqueda de una inserción financiera poshegemónica. La política financiera externa del kirchnerismo. Semestre Económico, vol. 21, num. 47, p 174-173.

Nemiña, P., y Val, M. (2018), El conflicto entre la Argentina y los fondos buitres. Consecuencias sobre los procesos de reestructuración de deuda soberana. Cuadernos de Economía Crítica, vol. 5, núm. 9, pp. 45-68.

Nochteff, H. (1999), "La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto". Revista Época, Nº 1, Buenos Aires.

Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China (2018), China and the World Trade Organization, Foreign Languages Press, Beijing, China.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2022), Trade in Value Added: United States. Recuperado de https://www.oecd.org/sti/ind/CN2021_USA.pdf

O´Donnell, G. (1977), Estado y alianzas en la Argentina, 1956–1976, Revista Desarrollo Económico, N° 64, IDES, Buenos Aires.

Organización Mundial del Comercio (1998), Examen de las Políticas Comerciales. Argentina. Informe de la Secretaría.

——————— (2007), Examen de las Políticas Comerciales de Argentina. Informe de la Secretaría. (WT/TPR/S/176). Ginebra: OMC.

——————— (2013), Examen de las Políticas Comerciales de Argentina. Informe de la Secretaría. (WT/TPR/S/277). Ginebra: Órgano de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC.

——————— (2019), Examen de las Políticas Comerciales de Estados Unidos. Informe de la Secretaria. WT/TPR/S/382/Rev.1

Examen de las Políticas Comerciales de Argentina. Informe de la Secretaría. (WT/TPR/S/176). Ginebra: OMC.

——————— (2020), World Trade Statistical Review. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/wts2020_s/wts2020_s.pdf

——————— (2021), Examen de las Políticas Comerciales de Argentina. Informe de la Secretaría. (WT/TPR/S/412). Ginebra: Órgano de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC.

——————— (2021b), Examen de las Políticas Comerciales de China. Informe de la Secretaría. (WT/TPR/S/415). Ginebra: Órgano de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC.

Padín, J. (2017), "Comercio internacional y Deuda Externa. El rol de la Organización Mundial del Comercio ante el endeudamiento de los países periféricos". Revista Voces en el Fénix, año 8, nro. 64, Buenos Aires.

——————— (2018), La Organización Mundial de Comercio (OMC) y la reducción del espacio para la política. Argentina ante el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

——————— (2019a), "El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC en Argentina. Avances y desafíos en el proceso de implementación (2015-2019)". Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, número 135.

——————— (2019b), La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la reducción del espacio para la política: El caso argentino ante el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad. Relaciones Internacionales, 28(56), 77-96.

——————— (2019c), Los aranceles aduaneros como herramienta de protección comercial. Límites y alternativas para repensar el caso argentino. Ensayos de Economía, 29(54), 115-136. https://doi.org/10.15446/ede.v29n54.75883

———————, Lucero, J. (2019), Hacia una nueva orientación de la política comercial: la construcción del supermercado del mundo. Revista IADE, nro. 325.

Page, S. (2007), Policy space: Are WTO rules preventing development? Briefing Paper. Overseas Development Institute.

Palenzuelos Manso, E. (1998), La globalización financiera. La internacionalización del capital financiero a finales del siglo XX, Editorial Síntesis.

Peña, F. (2015), El fallo de la OMC sobre medidas comerciales de Argentina: consideraciones y perspectivas. En Revista Puentes, Volumen 16, Número 12.

Pinazo, G., Cibils, A. (2016), "Algunos elementos para pensar el problema de la industrialización en el marco de la nueva división internacional del trabajo", Revista Voces del Fénix, nro. 55.

Porta, F., Santarcángelo, J., Schteingart, D. (2017), Cadenas globales de valor y desarrollo económico. Revista Economía y Desafíos del Desarrollo, volumen 1, número 1. Universidad Nacional de San Martín.

Portantiero J. (1977), "Economía y política en la crisis argentina: 1958–1973", Revista Mexicana de Sociología N° 2, México.

Porto, A. (1975), Un modelo simple sobre el comportamiento macroeconómico argentino en el corto plazo. Desarrollo Económico, 353–371.

Poulantzas, N. (1975) La crisis de las dictaduras. Portugal, Grecia, España. México: Siglo XXI, 1976.

Prebisch, R. (1981): "En torno de las ideas de la CEPAL. Problemas de la industrialización en la América Latina". En Ffrench–Davis, Ricardo (ed.), Intercambio y desarrollo, serie Lecturas, nro. 38. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

———— (1986) "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales Problemas". En Desarrollo Económico, Vol. 26, No. 103.

Rampanini, A. V. (2021), Eficacia e impacto distributivo en la cadena de valor de la política comercial en sectores mano de obra intensivos en Argentina 2003-2015. (Tesis de doctorado), Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina.

Rodrik, A. (2001), Trade in Illusions. Foreign Policy, No. 123 (Mar. - Apr., 2001), pp. 54-62.

——————— (2004), Industrial policy for the twenty-first century". KSG Working Paper No. RWP04-047.

——————— (2018), "The WTO Has Become Dysfunctional". Disponible en https://www.ft.com/content/c2beedfe-964d-11e8-95f8-8640db9060a7

——————— (2018b), What do trade agreements really do? Journal of Economic Perspectives (32, 2), p.73–90.

Rozemberg, R., Campos, R., Gayá, R., Makuc, A., Svarzman, G. (2019), Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).

Sachs, J. D., y Warner, A. M. (2001), The curse of natural resources. European economic review, 45(4), 827-838.

Santarcángelo, J., (2008), Las políticas públicas y la construcción del subdesarrollo. El caso argentino. Proyecto de investigación 30/4007. CIDEI.

——————, (2017), Las transformaciones de la economía mundial y el endeudamiento de América Latina, Voces del Fénix. Núm. 64.

——————, Padín, J. (2017), "Argentina en la Organización Mundial del Comercio. Espacio para políticas y alternativas para fortalecer el desarrollo productivo y la inserción comercial externa". Programa de Investigadores. Ministerio de Producción de la Nación.

——————, Padín, J., Vitto, C. (2021), "Los desafíos de la industria. Reflexiones a partir del caso argentino en la posconvertibilidad (2003-2019)". Estado y Políticas Públicas, nro.16, Año 9, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

——————, Perrone, G. (2018), "Restricción externa y sustitución de importaciones en Argentina: análisis de la historia reciente". Ensayos de Economía, pp.31-61.

——————, Perrone, G. (2018), Restricción externa y la sustitución de importaciones en Argentina: Análisis de la historia reciente. Ensayos de Economía, 52, Medellín, Colombia.

Scaletta, Claudio (2017), La recaída neoliberal. La insustentabilidad de la economía macrista. Capital Intelectual. Buenos Aires.

Schorr, M., Wainer, A. (2014), La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa. En Realidad Económica, Nº 286.

Schteingart, D. (2016), La restricción externa en el largo plazo: Argentina, 1960–2013. Revista Argentina de Economía Internacional. Número 5. Febrero de 2016.

Secretaría de Energía de la Nación (2019), Argentina: Evolución de subsidios, oferta y demanda de energía 2015-2019. Gas, electricidad y petróleo. Recuperado de http://www.energia.gob.ar/contenidos/archivos/Reorganizacion/sintesis_balance/2019-11-20_SE_Subsidios_oferta_y_demanda_de_energia_Argentina_2015-2019_dist.pdf

Shadlen, K. (2005), Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-Bilateral Trade Agreements. Review of International Political Economy, Vol. 12, No. 5, pp. 750-775.

—————— (2005b), Policy Space for Development in the WTO and Beyond: The Case of Intellectual Property Rights. Global Development and Environment Institute. Working Paper N. 05-06.

Shaffer, G. (2006), The Challenges of WTO Law: Strategies for Developing Country Adaptation. World Trade Review. July 2006.

——————, Sanchez, M., Rosenberg, B. (2008) The Trials of Winning at the WTO: What Lies behind Brazil's Success. Cornell International Law Journal. Volume 41.

Shaikh, A. (2003), La globalización y el mito del libre comercio, New School University.

Singh, A. (2019), China's Evolving Strategy for WTO Reforms. The Diplomat, disponible en https://thediplomat.com/2019/07/chinas-evolving-strategy-for-wto-reforms/

Sternberg, S. y Bouza, E. (2019), Inversiones extranjeras en Argentina entre 2016 y 2018. ¿Especulativas o productivas? Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior. Recuperado de https://ocipex.files.wordpress.com/2019/01/especiales-ocipex-inversiones-extranjeras-2016-2018.pdf

Svampa, M. (2019), Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Bielefeld University Press.

Thwaites Rey, M. (2010), Después de la globalización neoliberal ¿Qué estado en América Latina?, en OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, Nº 27, abril.

Thirlwall, A. (1979), "The balance of payments constrained growth as an explanation of international growth rate differences". Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, Nº 128, Roma.

———— (2011), "The balance of payments constrained growth models: history and overview". PSL Quarterly Review, Vol. 64 Nº 259.

————, Hussain, N. (1982), The Balance of Payments Constraint, Capital Flows and Growth Rate Differences between Developing Countries. Oxford University Press, Oxford Economic Paper, New Series, vol. 34, N° 3, Nov.

Thomas, C., Trachtman, J. (2009), Developing Countries in the GATT/WTO Legal System. Oxford University Press.

———— (2020), Balance-of-Payments Crises in the Developing World: Balancing Trade, Finance and Development in the New Economic Order. Cornell Law Faculty Publications. Paper 1120.

Tussie, D., Delich, V. (2004), The Political Economy of Dispute Settlement: A Case from Argentina. Latin American Trade Network.

UNCTAD (2004), Sao Pablo Consensus. Disponible en http://unctad.org/es/Docs/td412_sp.pdf

———— (2012). Twenty Years of India´s Liberalization.

———— (2014). Trade and Development Report.

Unión Europea (2013), First Written Submission by the European Union. Argentina. Measures affecting the importation of goods. Geneve. 3 de Julio de 2013. Recuperado de: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151679.pdf

———— (2018), "Concept Paper.WTO modernisation. Introduction to future EU proposals", disponible en https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf

United States Trade Representative's Office (USTR) (2022), "2021 USTR Report to Congress on China's WTO Compliance". Disponible en https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2021USTR%20ReportCongressChinaWTO.pdf

Viguera, A. (1998), La política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996. Latin American Studies Association. Disponible en http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Viguera.pdf

Villanueva, J. (1964), Problemas de industrialización con restricciones en el sector externo. Desarrollo Económico, 171–182.

Wade, R. (2003), What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. Review of International Political Economy, 10(4), 621-644.

Wahren, P., Harracá, M., Cappa, A. (2018). "A tres años de Macri. Balances y perspectivas de la economía argentina". Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica.

Wainer, A. (2018), "Sector externo y ciclos económicos. Un análisis comparativo de la industrialización por sustitución de importaciones y la posconvertibilidad". Revista Economía y Desafíos del Desarrollo, vol. 1 nro. 1. Universidad Nacional de San Martín.

———— (2018b), "Economía y Política en la Argentina kirchnerista". Revista Mexicana de Sociología, vol. 80 nro. 2, pg. 323-351.

———— (2019), "¿Desarrollismo o neoliberalismo? Una economía política del macrismo". Realidad Económica, nro. 324.

——————— (2021), “Del estancamiento a la crisis o cómo Macri agravó la vulnerabilidad de la economía argentina”. En Wainer, A. (Ed.) ¿Por qué siempre faltan dólares? Las causas estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XX. Buenos Aires: Siglo XXI.

Wainer, A. (2021b), “Una nueva “década perdida” en la Argentina y su crónica crisis en el balance de pagos”. Cuadernos de Economía Crítica, 7(1), 53-79.

——————, Belloni, P. (2017), ¿Lo que el viento se llevó? La restricción externa en el Kirchnerismo. En entre la década ganada y la década perdida. Estudios de economía política, Buenos Aires: Batalla de Ideas Ediciones.

Wierzba, G. (2022), Von Hayek o Perón. Sin plan para que se dé vuelta la tortilla. El Cohete a la Luna. Disponible en https://www.elcohetealaluna.com/von-hayek-o-peron/

Williamson, J. (1993), “Democracy and the Washington Consensus”, World Development.

Zelicovich, J. (2016), “Políticas comerciales, participación y ¿aprendizajes? De Argentina en el vigésimo aniversario de la OMC”. En: Delich, V., Lopez, D. y Muñoz, F. (2016). 20 años de la OMC: una perspectiva desde Latinoamérica. Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina, Programa de Cátedras OMC, Universidad de Chile.

——————— (2019), Hacia una nueva reforma de la Organización Mundial de Comercio: análisis de su proceso de posicionamiento en la agenda internacional reciente. Revista Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad, 15(1). pp. 43–60. DOI: https://doi.org/10.18359/ries.4014

——————, Zack, G. (2020), Evaluación institucional de la política comercial externa: el caso de Argentina. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL). Banco Interamericano de Desarrollo.

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

Sigla/Abreviatura	Descripción
Acuerdo LIC	Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación
Acuerdo MIC	Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio
Acuerdo OTC	Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
Acuerdo SG	Acuerdo sobre Salvaguardias
Acuerdo SMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
Acuerdo sobre la OMC	Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio
Acuerdo sobre los ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
Acuerdos OMC	Acuerdos e instrumentos jurídicos conexos incluidos en los anexos del Acuerdo sobre la OMC
AEC	Arancel Externo Común del Mercosur
AFC	Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
BCRA	Banco Central de la República Argentina
CGV	Cadenas Globales de Valor
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones
DJAI	Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación

Sigla/Abreviatura	Descripción
ESD	Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias
FMI	Fondo Monetario Internacional
G20	Grupo de los 20. Foro internacional conformado por los principales países desarrollados y “emergentes”. Desde la crisis de 2008 se conformó en un ámbito de primer nivel para la coordinación de políticas económicas.
GATT de 1947	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947
GATT de 1994	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
IED	Inversión Extranjera Directa
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LNA	Licencias no Automáticas
MEPC	Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NCM	Nomenclatura Común del Mercosur
OA	Órgano de Apelación de la OMC
OIC	Organización Internacional de Comercio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
PCE	Política Comercial Externa

Sigla/Abreviatura	Descripción
PD	País/es Desarrollado/s
PED	País/es en Desarrollo/s
PMA	País/es Menos Adelantado/s
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SSD	Sistema de Solución de Diferencias
TED	Trato Especial y Diferenciado
Trato NMF	Trato General de la Nación Más Favorecida
UE	Unión Europea
USTR	United States Trade Representative