

# La política comercial argentina en las últimas décadas: rasgos salientes y determinantes domésticos

Por Hernán Soltz <sup>1</sup>

En las últimas dos décadas la política comercial argentina experimentó fuertes transformaciones en el marco de un proceso amplio de reformas estructurales que ha ido configurando un nuevo modo de funcionamiento de la economía, con una menor intervención estatal y una mayor orientación de su desarrollo hacia fuera.

La literatura especializada en estos temas tradicionalmente se ha concentrado en el análisis de las características de la política comercial en diferentes etapas del desarrollo argentino y son relativamente pocos los trabajos que se orientaron a evaluar dicho tema desde una perspectiva de economía política con énfasis en los aspectos institucionales. En esta última perspectiva es que se enmarcan varias de las investigaciones que en los últimos años ha llevado a cabo el Programa de Estudios sobre la Globalización de FLACSO/Argentina.

En particular este artículo pretende compartir algunas de las conclusiones de una investigación que tuvo como objetivo el de analizar los principales determinantes domésticos de las estrategias y preferencias reveladas en materia de política comercial argentina en las décadas recientes <sup>2</sup>.

En la primera sección de este artículo se describen los rasgos salientes de la política comercial en las últimas décadas, en tanto que en la segunda sección se analiza brevemente el rol que tuvieron los determinantes domésticos en la configuración de dicho régimen. El artículo finaliza con algunas reflexiones en relación a los lineamientos que deberían contemplarse con vistas a mejorar el diseño y los resultados de la política comercial en Argentina.

## 1. Rasgos salientes de la política comercial argentina en las últimas décadas

El nivel de protección al mercado interno ha disminuido fuertemente como consecuencia del proceso de apertura comercial que se inició a mediados de los setenta y se consolidó y profundizó en los años noventa. Ha sido un proceso rápido y con alcance generalizado, aunque con diferente acceso a protección adicional por parte de los sectores y las firmas. Otro rasgo de la política hacia las importaciones ha sido su alta volatilidad, lo cual se constata con las reversiones arancelarias y la frecuente utilización de mecanismos de protección ad-hoc (tanto en contextos expansivos como recesivos).

Ciertos sectores han quedado con más exposición a la competencia internacional, como el de bienes de capital, en tanto otros mantienen un mayor nivel de protección, como textiles y calzado, siderurgia, automotriz, juguetes, varios electrodomésticos, motos y bicicletas, neumáticos y papel. Los instrumentos utilizados para proteger a dichos sectores han sido diversos, limitados por los compromisos asumidos en el

---

<sup>1</sup> Investigador adjunto del Programa de Estudios sobre la Globalización. Vocal de Directorio de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), Profesor Adjunto Regular de Economía Internacional de FCE/UBA, Investigador Adjunto FLACSO/Argentina.

<sup>2</sup> El documento completo puede consultarse [aquí](#)

MERCOSUR y la OMC y, pese a que en muchos casos fueron concebidos como protección transitoria, lo cierto es que varias de las medidas se mantuvieron en el tiempo sin un adecuado monitoreo ni una evaluación de resultados.

Cabe señalar que los rasgos básicos de la política comercial hacia las importaciones en la era de la post-convertibilidad no difieren significativamente de los que caracterizaron a dicho régimen durante la década del noventa, salvo por el uso del tipo de cambio real alto como política comercial horizontal. En efecto, los niveles y la estructura de protección, como así también los instrumentos y la forma en que se los implementa, indican una cierta continuidad.

Por otra parte, si bien los instrumentos de promoción de exportaciones son en su mayor parte horizontales, en la práctica benefician a pocos sectores y pocas firmas, transfiriendo rentas a empresas que exportarían de todos modos y con elevada rentabilidad. Es importante destacar que el menú de instrumentos es diverso y que no difiere demasiado de los utilizados en experiencias exitosas de inserción internacional, pero su eficacia ha sido reducida, con impactos poco significativos sobre el nivel y la diversificación productos/mercados de las exportaciones. Las razones de este magro desempeño se vinculan con los problemas de coordinación, superposiciones e información de las actividades de promoción comercial, la irrelevancia de los instrumentos financieros y la volatilidad de los mecanismos de incentivos fiscales a las exportaciones.

En materia de políticas hacia las exportaciones, cabe mencionar que tras la caída de la convertibilidad se han reimplantado retenciones a las exportaciones en forma generalizada, además de utilizarse otro tipo de restricciones en sectores puntuales como el de las carnes. En Argentina las retenciones han sido utilizadas en diversos períodos de su historia, generalmente con el objetivo de mitigar los efectos de las devaluaciones sobre los precios domésticos, apuntalar la recaudación fiscal y capturar rentas extraordinarias derivadas de la paridad cambiaria y/o altos precios internacionales de los commodities agropecuarios o energéticos.

## 2. El rol de los determinantes domésticos

Siguiendo a la literatura sobre economía política de la política comercial, pueden distinguirse cuatro tipos de factores domésticos que influyen sobre este régimen de política: los estructurales, los ideológicos, los institucionales y los macroeconómicos.

Los factores estructurales determinan las preferencias reveladas de los sectores que pueden influir sobre la política comercial, directamente, de acuerdo con su "influencia política", o indirectamente, de acuerdo con su "relevancia política". En un contexto de apertura generalizada, solamente algunos sectores que compiten con importaciones fueron capaces de obtener medidas adicionales de protección. Algunos de ellos son altamente concentrados y políticamente influyentes, como siderurgia o azúcar, con cierto predominio del capital nacional, en tanto otros tienen relevancia política por ser trabajo poco calificado intensivo, es el caso de textiles, calzado o juguetes, sectores con predominio de PYMES pero en donde además actúan algunas grandes empresas (nacionales y/o transnacionales). Sin embargo, lo anterior no debe interpretarse como que la condición de predominancia de capitales nacionales y alta penetración importadora deriva necesariamente en una elevada protección comercial ya que existen factores de otra naturaleza que influyen sobre la configuración de estas políticas.

Estos factores también influyeron en la política hacia las exportaciones. En efecto, la evolución errática del sistema de promoción de exportaciones es consistente con el hecho de que los grandes exportadores no requieren de estas políticas para asegurar su rentabilidad en las operaciones externas en tanto que las PYMES no son lo suficientemente numerosas y poderosas como para influir eficazmente en estas políticas, y además las que son exitosas como exportadoras normalmente no usan estos mecanismos.

Como factor ideológico se mencionan las creencias de los policy makers acerca de los beneficios de la apertura, ya desde fines de los ochenta. Estas creencias han sido relativamente estables, pese al cambio de gobiernos, y también impregnaron el pensamiento del sector privado y buena parte de la academia.

Con respecto a los factores institucionales, se observa un Ejecutivo (y muchas veces, más aún, la figura presidencial) que concentra las decisiones en materia de política comercial, con una burocracia estatal desarticulada y con serias debilidades institucionales. Frente a esto, una oposición política fragmentada y un Congreso que adopta un rol pasivo en estos temas, salvo algunas excepciones (como en azúcar). En este contexto, el relativo aislamiento de los policy makers permite un manejo discrecional de la política comercial otorgándole racionalidad a la influencia ad hoc del sector privado que interactúa con el Estado mediante vínculos informales y "clientelares". Estas influencias no afectan la dirección de la política comercial, pero terminan haciéndola volátil. Asimismo, la superposición de instrumentos y objetivos de política, muchas veces con sentido contradictorio, obedece a la debilidad institucional y a la falta de articulación y de estrategia común en los organismos competentes.

Por último, la política comercial ha estado influida por factores macroeconómicos, como las necesidades de recaudación fiscal o de disciplinamiento de los precios domésticos. Y la volatilidad de la macroeconomía naturalmente dificultó el mantenimiento de una política comercial coherente.

### 3. Reflexiones finales

Considerando que en los últimos años Argentina ha logrado estabilidad y cierta consistencia macroeconómica, es crucial que se redoblen los esfuerzos para dotar de mayor racionalidad a la política comercial. Para esto se requiere un mejor diseño institucional, la definición de una estrategia de mediano y largo plazo, y una política comercial articulada con otras áreas de política, fundamentalmente las productivas. También es importante que estas políticas contemplen mecanismos de monitoreo y de evaluación de resultados en función de metas concretas y claras. Los compromisos regionales y multilaterales son un limitante pero igualmente dejan un espacio para actuar.

24/9/2007

[http://www.flacso.org.ar/actividad\\_vermas.php?id=269](http://www.flacso.org.ar/actividad_vermas.php?id=269)