

POLÍTICAS PROTECCIONISTAS DE LA ARGENTINA DESDE 2003: DEL AUGE A LA DECADENCIA ECONÓMICA

Dr. Julio J. Nogués¹⁴

Resumen

Argentina ha sido uno de los pocos miembros de la OMC que desde 2003 ha decidido revertir su proceso de liberalización comercial de los 80 y 90 sustituyéndola por políticas altamente proteccionistas de muchos sectores industriales al mismo tiempo que ha implementado elevadas barreras a las exportaciones de productos agropecuarios. Estas políticas han sido administradas de manera arbitraria y han violado muchas reglas y obligaciones asumidas en la OMC como también, de los principios del Mercosur y la propia Constitución. El artículo presenta un detalle de estas políticas y concuerda con aquellos que atribuyen gran parte de la actual recesión a las mismas. También enfatiza el hecho de que a los Miembros de la OMC les ha llevado 12 años demostrar que en efecto, Argentina ha estado incumpliendo muchos de los Acuerdos. La experiencia multilateral de la última década demuestra que las obligaciones OMC son útiles para aquellos miembros cuyos gobiernos concuerdan con los principios de una economía abierta y transparente pero en nada impiden a otros países implementar proyectos escudados detrás de elevadas barreras comerciales.

Abstract

Argentina has been one of the very few WTO Members that since 2003 reversed its trade liberalization measures of the late 80s and 90s and reintroduced highly protectionist import policies while at the same time, heavily discriminating against major agricultural exports. These barriers have been administered discretionally violating: i) many multilateral trade rules, ii) the Mercosur principles and, iii) the country's own Constitution. The paper summarizes the major trade discriminating policies and sides with those that attribute most of the ongoing recession to these policies. It also highlights the fact that it has taken most WTO Members twelve years to decide that in fact Argentina has been violating its Agreements and the country's obligations causing many of their industries costs in terms of lost exports. One important lesson emerges. Multilateral rules provide domestic gains to those Members whose governments concur with the significance of open trade policies administered transparently but they do not impede reversals of trade liberalization programs.

Key words: Política comercial; protección; negociaciones comerciales y organizaciones internacionales; Crecimiento económico de economías abiertas; Conflictos, negociaciones y sanciones internacionales.

JEL Codes: F13, F43, F51.

¹⁴ PhD in Economics (University of Minnesota). Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. jnagues@fibertel.com.ar

I. Introducción

Desde 2003 y en contraste con los últimos años de los 80 y la década del 90, los nuevos gobernantes han estado a favor del proteccionismo y la sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo económico para la Argentina. Esto ocurrió a pesar de que el conocimiento histórico de nuestro desarrollo económico indica que el proteccionismo y la discriminación contra los sectores con ventajas comparadas han sido políticas centrales para explicar la declinación de la Argentina (Díaz Alejandro 1975, Reca 2006 y Nogués 2011).

Con posterioridad al colapso de la convertibilidad a fines de 2001, los partidos políticos oficialistas y no oficialistas buscaron fortalecerse estigmatizando las reformas de los 90. No ha habido en Argentina un esfuerzo político serio en separar los efectos de la apertura comercial de los efectos de la sobrevaluación del peso de fines de esa década que fue colapsar la convertibilidad. De esta manera, los elevados costos de la crisis económica y social de esos años fueron cargados por los políticos y las empresas protegidas, a las políticas de los 90 en su conjunto incluyendo la apertura al comercio internacional.

Con este trasfondo como percepción social, la reversión de la apertura de aquellos años hacia el proteccionismo no encontró oposición y en la última elección presidencial (2011) donde el único candidato que enfatizó la importancia de eliminar los derechos de exportación (Elisa Carrio) obtuvo solo el 1,8% de los votos. Asimismo, ninguno de los candidatos que lograron puestos de punta en las recientes elecciones de término medio (Octubre de 2013), han puesto este tema en la agenda de lineamientos estratégicos para el futuro de nuestra economía y el mismo comportamiento continúa durante el presente año electoral. En este vacío de debate por parte de los políticos, la sociedad continúa desinformada sobre uno de los temas fundamentales que en gran medida determinará el futuro económico de sus descendientes que se refiere al grado de integración de la economía a los flujos internacionales de comercio de bienes y servicios..

El objetivo de este trabajo es el de ofrecer una revisión crítica de los aspectos salientes de las políticas comerciales desde 2003 y algunas de sus consecuencias. La siguiente sección recorre el cronograma de políticas proteccionistas que han buscado nuevamente la industrialización a cualquier costo. Por su parte, la Sección II analiza las políticas que han discriminado contra las exportaciones agropecuarias mientras que la Sección III resume las principales represalias internacionales contra nuestras políticas. Finalmente la Sección IV ofrece algunas conclusiones.

II. Proteccionismo e industrialización

Intelectualmente, la industrialización promovida por la protección es conocida como sustitución de importaciones (SI). Como consecuencia de la elevada protección que muchas industrias requieren para sobrevivir, los precios de sus productos están bien por encima de los internacionales es decir, no son competitivas. Estas industrias

sobreviven porque las políticas populistas expanden el mercado interno en detrimento de las exportaciones y del comercio internacional de bienes y servicios.

La SI también sostiene que las señales de precios de los mercados son a menudo incorrectas y que el Gobierno puede corregirlas a través de impuestos-subsidios o simplemente nacionalizando las empresas como ha ocurrido con varias durante la última década incluyendo la estratégica YPF (Ferrer1963). La SI es una de las políticas salientes que originan la decadencia de los países (Acemoglu y Robinson 2012 y Billmeier y Nannicini 2009)

El cerramiento a los flujos de comercio tiene serias consecuencias negativas. Primero, la protección implica un aumento de precios para los que compran el bien protegido. Es decir, un efecto siempre presente del proteccionismo es disminuir los ingresos reales a nuestros consumidores para traspasarlos a las ganancias de unas pocas empresas favorecidas. Segundo, salvo raras excepciones, la SI no se efectuó sobre la base de proyectos evaluados profesionalmente. La SI tal como se la implementó en Argentina se motorizó sobre la base de políticas que favorecieron un conjunto de sectores económicos industriales poderosos y por ende, cercanos al poder político de turno. En tercer lugar y esto es muy palpable durante los últimos tiempos, las políticas populistas han sido siempre inflacionarias al ser expansivas monetaria y fiscalmente. La mala administración de estas políticas siempre ha originado la necesidad de usar el tipo de cambio como un instrumento anti inflacionario y la consecuente sobrevaluación de nuestra moneda origina daños económico a la producción y el empleo de todos los sector transables internacionalmente incluyendo la agricultura y la industria. Cuando esta sobrevaluación se transforma en grosera, la mala asignación de recursos finalmente hace colapsar el proceso de crecimiento económico como viene ocurriendo desde hace tres años.

La última década de políticas arbitrarias no ha sido una excepción al largo proceso de *stop and go* que ha caracterizado nuestra historia desde alrededor de 1930. La gran mayoría de las medidas proteccionistas discutidas más abajo, no han estado acompañadas por evaluaciones profesionales. El proteccionismo de los últimos años no cae dentro de la esfera de la racionalidad económico sino de lo que puede llamarse "capitalismo de amigos". No hay una sola medida de protección que haya estado bien o mal justificada por estudios y debates sobre la justificación económica y social.

La historia está llena de ejemplos donde el abuso de posiciones dominantes creadas por la protección ha originado costos sectoriales económicos muy elevados a la sociedad en su conjunto. Un ejemplo relacionado con el sector agropecuario, se refiere al prolongado retraso, medido en décadas, en la adopción de fertilizantes por parte de los productores primarios. Esto fue consecuencia no solo de precios pagados a los productores deprimidos por las barreras sobre las exportaciones agropecuarias sino también, por el elevado precio cargado por la empresa productora monopólica nacional de fertilizantes que durante décadas estuvo protegida por una prohibición de importar. Estas políticas al deprimir los precios agropecuarios y elevar los costos de producción retrasaron nuestro crecimiento de manera obvia y explican en gran medida porque nuestro ingreso per cápita es solo una tercera parte de la de los países industriales (Nogués 2011 y Reca 2006).

Los sectores que nacen y se desarrollan al amparo de elevadas barreras comerciales se transforman en los hijos bobos de una sociedad y en Argentina al menos un segmento significativo de la industria se ha transformado en nuestro hijo bobo. El proteccionismo de la última década a favor de la industria ha estado implementado fundamentalmente por tres políticas: controles arbitrarios al comercio incluyendo las licencias de importación y los ROE (registro oficial de exportación) aplicados sobre las exportaciones de varios productos agropecuarios de significativa importancia. Más recientemente desde fines de 2011 el control de cambios necesario para sostener artificialmente una sobrevaluación creciente de nuestra moneda ha acentuado el grado de arbitrariedad de los controles. En el proceso quedo destruido el objetivo de implementar medidas protectoras de manera transparente y profesional¹⁵.

Licencias arancelarias durante un período de acelerado crecimiento

Entre 2003 y 2007 durante el gobierno de Néstor Kirchner, la tasa promedio de crecimiento económico alcanzó 8,8% anual. La importante devaluación en términos reales que siguió al colapso de la convertibilidad y la mejora de los términos del intercambio se tradujeron en un crecimiento importante de las exportaciones y luego de varios años, la economía volvió a generar superávit comerciales sostenidos (Cuadro 1). Durante estos años los términos del intercambio mejoraron un 15% y si lo medimos desde 2002, la mejora fue de 28%.

Cuadro 1: Balanza comercial, términos del intercambio y crecimiento: Argentina, 1990–2015

| Año | Import. (USD mil) | Export. (USD mill) | Balance (USD mill) | Term. del int. | Crecimiento anual PBI (%) |
|------|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|------------------------------|
| 1990 | 4.077 | 12.353 | 8.276 | 77,7 | -2.5 |
| 1991 | 8.275 | 11.978 | .703 | 79,4 | 9.1 |
| 1992 | 14.872 | 12.235 | -2.,637 | 83,8 | 7.9 |
| 1993 | 16.784 | 13.118 | -3.,666 | 83,6 | 8.2 |
| 1994 | 20.077 | 15.839 | -4.,238 | 84,4 | 5.8 |
| 1995 | 20.122 | 20.963 | 841 | 87,9 | -2.8 |

¹⁵ Un enfoque institucional de lo ocurrido en Argentina en materia de política comercial durante las últimas desde 1990 se analiza en detalle en Baracat y otros (2013)

| | | | | | |
|-----------|---------|---------|---------|-------|-------|
| 1996 | 23.762 | 23.811 | 49 | 92,3 | 5.5 |
| 1997 | 30.450 | 26.,431 | -4.019 | 90,2 | 8.1 |
| 1998 | 31.377 | 26.434 | -4.943 | 85,0 | 3.9 |
| 1999 | 25,508 | 23.309 | -2.,199 | 79,1 | -3.4 |
| 2000 | 25.,280 | 26.341 | 1.061 | 86,5 | -0.8 |
| 2001 | 20.321 | 26.543 | 6.222 | 84,4 | -4.4 |
| 2002 | 8.990 | 25.651 | 16.661 | 86,4 | -10.9 |
| 2003 | 13.833 | 29.939 | 16.106 | 93,4 | 8.8 |
| 2004 | 22.445 | 34.576 | 12.131 | 100,0 | 9.0 |
| 2005 | 28.687 | 40.387 | 11,700 | 97,3 | 9.2 |
| 2006 | 34.151 | 46.546 | 12.395 | 101,7 | 8.4 |
| 2007 | 44,707 | 55,980 | 11,273 | 107,7 | 8.0 |
| 2008 | 57.422 | 70.019 | 12.597 | 120,4 | 3.1 |
| 2009 | 38.780 | 55.672 | 16.892 | 121,5 | 0.1 |
| 2010 | 57.,462 | 68.134 | 10.,672 | 125,1 | 9.5 |
| 2011 | 74.319 | 84.051 | 9.732 | 139,1 | 8.4 |
| 2012 | 68.508 | 80.927 | 12.419 | 144.7 | 0.8 |
| 2013 | 73.657 | 81.660 | 8.003 | 135.1 | 2.9 |
| 2014 | 65.249 | 71.936 | 6.687 | 131.6 | 0.9 |
| 2015 p | 63.583 | 64.742 | -1.159 | s/d | s/d |

Fuente: INDEC y proyección 2015 estudio Bein.

Desde alrededor de 1900 Argentina no ha estado beneficiada por términos de intercambio tan elevados como los observados durante la última década y a pesar de esto, hace ya meses que el PBI viene cayendo lo que es consecuencia de la mala

administración burocrática y arbitraria de la economía. Bajo condiciones externas sumamente favorables, difícilmente una sociedad instruida de los beneficios del comercio elegiría revertir su inserción internacional en el grado extremo que lo hizo la Argentina durante la última década. En la Argentina de la última década, el proteccionismo creció durante uno de los mejores momentos enfrentados por el país en décadas¹⁶.

El principal instrumento proteccionista usado entre 2003 y 2011 fueron las licencias automáticas y no automáticas de importación. El objetivo industrialista se enfrentaba con la limitación de las obligaciones asumidas en el GATT/OMC que salvo determinados instrumentos como las medidas antidumping y las salvaguardias, le impide a todos los miembros de la OMC aumentar los niveles de protección (Finger y Nogués 2006). A pesar de esto, durante años los gobiernos usaron las licencias de importación con objetivos proteccionistas y a fines de 2011 estas medidas fueron sustituidas por el control de cambios. En términos multilaterales lo llamativo de estas políticas es que fueron utilizadas sin que los Miembros de la OMC afectados por la misma elevaran una queja formal¹⁷. Esta situación recién cambió a principios de 2012 cuando una larga lista de países cubriendo una proporción mayoritaria del PBI mundial inició una controversia en la OMC contra las políticas proteccionistas de Argentina que aun debe decidirse formalmente. Luego de perder la controversia y la apelación a este fallo, al momento de escribir estas líneas las partes involucradas directamente en el litigio (Argentina por un lado y Estados Unidos, Japón y la Unión Europea por el otro) están esperando la decisión de la OMC respecto al alcance de las medidas de represalia que autorizará en caso que Argentina no modifique sus políticas de control sobre el comercio internacional.

Algunas cifras ilustran el avance de la protección durante el período de crecimiento acelerado. En 2003, había unas 617 líneas arancelarias cubiertas por licencias automáticas de importación mientras que en 2007, el número se había más que duplicado ascendiendo a 1.535 (Baracat y otros 2013). Para muchos analistas y organismos internacionales, esta tendencia no mereció atención pero en los hechos la Argentina había transformado el uso de las licencias de importación de un instrumento de verificación permitido por la OMC, a otro proteccionista expresamente prohibido por el Acuerdo Multilateral de Licencias de Importación.

¹⁶Por el lado de la cuenta capital, Argentina repago su deuda con el FMI y no ha vuelto a tomar prestado de este organismo como tampoco ha permitido revisiones bajo su artículo IV. El país mantiene una deuda importante con el club de Paris y un litigio de larga data con los *holdouts* de las últimas reestructuraciones de deuda pública. Asimismo, el Gobierno con el apoyo de la oposición en el Congreso, expropió los fondos que argentinos tenían depositados en las AFJP o fondos privados de pensión. Finalmente a través de un control sobre el índice de precios al consumidor se han distorsionado las cifras de inflación. Debido a estas y otras medidas de control también judiciales y legislativas, la Argentina de la última década pasó a tener y continúa teniendo uno de los riesgos soberanos más altos del mundo

¹⁷ Bajo las reglas multilaterales del GATT/OMC, las licencias de importación pueden implementarse para asegurar que otras reglas multilaterales están siendo cumplidas. Por ejemplo, una importación de manzanas puede ser controlada por una licencia con el propósito de asegurar que la misma está libre de enfermedades. En este caso, la licencia sirve para asegurar que ese cargamento cumple con las reglas del Acuerdo Fitosanitario del GATT/OMC y no genera riesgos a la salud humana o animal.

El proteccionismo fue alimentado tanto por las licencias automáticas como las no automáticas y de esta manera se protegieron muchas empresas ineficientes que requieren de subsidios del Estado para mantener su rentabilidad¹⁸. La estrategia como se verá, ha sido usar este instrumento para negociar caso por caso el nivel de protección en función de objetivos industrialistas. Por ejemplo Cristina Fernandez de Kirchner ha afirmado que el objetivo de sustitución de importaciones llega hasta incluir la prohibición de importar clavos para la construcción (Delle Torre 2011). La página web del Ministerio de Industria abunda en noticias anunciando medidas proteccionistas a favor de determinados sectores. Una negociación típica incluía el otorgamiento de una licencia no automática a cambio de determinados objetivos de producción local y/o compromisos de inversión. De esta manera se negociaron acuerdos con varios sectores incluyendo papel; bicicletas; juguetes, calzado, motocicletas, textiles, productos metálicos, cubiertas, autopartes, automóviles, etc. Por ejemplo, la licencia no automática para la importación de motos protegía crecientemente las empresas productivas locales: inicialmente el gobierno negoció dos unidades nacionales por cada importada pero posteriormente la protección aumentaba a cuatro nacionales por cada importada. La licencia no automática para la importación de motos otorgó una protección casi prohibitiva a la industrialización de este sector. Lo mismo ocurrió con las licencias no automáticas para la importación de muchos otros productos producidos localmente.

El Ministerio de Industria también negoció la importación de autos de alta gama de una manera sui generis. El gobierno otorgaba licencias no automáticas a cambio de que las empresas se comprometieran a exportar productos por igual valor. De esta manera se negociaron importaciones de alta gama contra exportaciones de productos que de todas maneras hubieran sido exportados como arroz, vino, aceites de oliva, aceite de soja, etc. (para un detalle ver Baracat y otros 2013).

El Cuadro 2 muestra los productos y las resoluciones ministeriales y el número de líneas arancelarias cuyas importaciones estaban controladas por licencias no automáticas de importación. Se observa que en Mayo de 2011 poco antes del cepo cambiario (control de cambios), el número de líneas arancelarias ascendía a 659 que explicaban aproximadamente el 21% de las importaciones totales de 2010 (Baracat y otros 2013).

Cuadro 2: Productos que requerían de licencias no automáticas de importación: Mayo de 2011

| Producto | Resolución ministerial | Número de líneas arancelarias |
|-----------------|-------------------------------|--------------------------------------|
|-----------------|-------------------------------|--------------------------------------|

¹⁸Los acuerdos del GATT/OMC regulan dos tipos de licencias de importación: automáticas y no automáticas. Según estas reglas las primeras deben aprobarse en un plazo no mayor a 10 días mientras que las no automáticas en 30 días que, bajo ciertas circunstancias, puede extenderse a 60 días. Argentina violó esta y varias otras regulaciones del Acuerdo Multilateral sobre Licencias de Importación (Baracat y otros 2013).

| | | |
|-------------------------------|---|-----|
| Papel y cartón | Resolución 798/1999 | 4 |
| Bicicletas | Resolución 220/2003 | 62 |
| Heladeras, lavarropas etc. | Resolución 444/2004 Resolución 181/2008 Resolución 329/2008 Resolución 123/2009 Resolución 251/2009 Resolution 61/2009 Resolución 45/2011 | 23 |
| Juguetes | Resolución 485/2005 | 20 |
| Cubiertas bicicletas | Resolución 153/2005 | 14 |
| Calzado | Resolución 486/2005 | 29 |
| Pelotas | Resolución 217/2007 | 1 |
| Partes de calzado | Resolución 61/2007 | 1 |
| Motocicletas | Resolución 689/2006 Resolución 195/2007 Resolución 45/2011 | 7 |
| Textiles | Resolución 343/2007 Resolucion 330/2008 Resolución 13/2009 Resolucion 251/2009 Resolución 61/2009 Resolucion 123/2009 | 118 |
| Productos metálicos | Resolución 588/2008 Resolución 251/2009 Resolución 61/2009 Resolución 45/2011 | 41 |
| Tejidos | Resolución 589/2008 | 111 |

| | | |
|--------------------|---------------------|------------|
| | Resolución 13/2009 | |
| | Resolución 251/2009 | |
| | Resolución 45/2011 | |
| Otras manufacturas | Resolución 47/2007 | 164 |
| | Resolucion 13/2009 | |
| | Resolución 61/2009 | |
| | Resolucion 251/2009 | |
| | Resolution 45/2011 | |
| Cubiertas | Resolución 26/2009 | 5 |
| Tornillos | Resolución 165/2009 | 4 |
| | Resolución 45/2011 | |
| Autopartes | Resolución 337/2009 | 51 |
| | Resolución 45/2011 | |
| Automobiles | Resolución 45/2011 | 4 |
| Total | | 659 |

Fuente: Basado en legislación publicada en <http://www.infoleg.com.ar>

Desgravación impositiva e industrialización costosa

Con la Ley de Promoción de Tierra del Fuego (Ley 26539), la irracionalidad de la desgravación impositiva como instrumento de industrialización llegó a un extremo. La desgravación que beneficia a las actividades incluidas en la ley fue vendida políticamente como necesaria para crear un polo de desarrollo tecnológico. Sin embargo en los hechos, la Ley transformó la provincia en un simple galpón de ensamblaje de insumos importados que han originado un elevado déficit comercial sectorial. A título de ejemplo, utilizando datos de 2010/11 Baracat y otros (2013) estiman que en 2010/2011 cada nuevo puesto de trabajo generado por esta promoción conllevaba un costo fiscal (impuestos que el país dejó de percibir) de USD 230.000 por año. La alternativa obvia a la promoción de una industrialización de ensamblaje hubiera sido la promoción de actividades donde la provincia más austral de Argentina tiene ventajas comparadas naturales como el turismo, la pesca, la producción lanar, etc.

En esta área la inclinación del sistema político hacia la "cosa industrial" se destaca recordando que esta ley fue aprobada en 2009 por el Congreso de la Nación por 126 votos a favor, 7 en contra y 54 abstenciones. Es decir, muchos congresales votaron la

ley sabiendo que sus provincias perdían ingresos fiscales en aras de levantar un galpón de ensamblaje en otra provincia. La votación es ilustrativa de la fuerte inclinación industrialista a cualquier costo por parte de los partidos políticos. De esta manera, la ausencia de un debate esclarecedor sobre los costos del proteccionismo en el Congreso de la Nación continúa transmitiéndose a la sociedad en su conjunto.

Sobrevaluación y control de cambios

Como se sabe, las medidas proteccionistas no son capaces de revertir una tendencia al deterioro de la balanza de pagos originada por una sobrevaluación creciente del peso. Ante el avance hacia una nueva crisis de pagos endógenamente generada por las políticas económicas expansivas, a fines de 2011 el Gobierno inicia un control de cambios que se oficializo en 2012 (Resolución General 3252/2012 de la Agencia Federal de Impuestos, AFIP). Posteriormente los controles se extendieron a los flujos de capital incluyendo las remesas de utilidades y la repatriación de capitales. Con el tiempo, estos controles pasaron a denominarse “cepo cambiario”. De esta manera, la economía de Argentina quedó totalmente a la deriva de la discreción de unos pocos funcionarios que deciden de manera arbitraria y sin información pública alguna, que importaciones se autorizaran, y a quien se le venden las divisas al tipo de cambio oficial. Esta demás decir que los controles discrecionales son un mecanismo ideal para alimentar la corrupción y la historia muestra ejemplos de la magnitud en que esto ha ocurrido en Argentina (Cortés Conde 2007).

El control implementado por la mencionada resolución tomo la forma de una Declaración Jurada Anticipada de Importaciones (DJAI). Obviamente, las DJAI transformaron las licencias de importación en superfluas las que fueron formalmente eliminadas y sustituidas por el control de cambios administrado con las DJAI que se ha transformando en el principal instrumento de protección industrial.

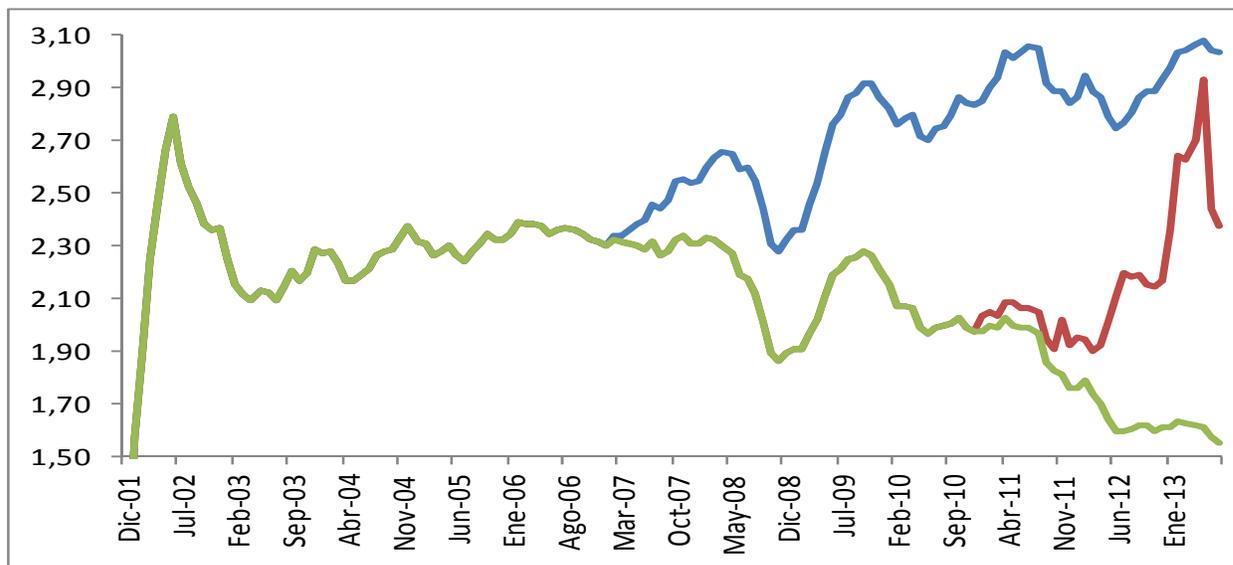
En estas circunstancias, los flujos de comercio internacional dejaron de crecer y el proceso de crecimiento se ha transformado en recesión. Como se dijo, este proceso macroeconómico ha sido una característica permanente de las políticas populistas pero a pesar de las numerosas experiencias, el sesgo populista del sistema político y de la sociedad terminan empujando la economía hacia la crisis. Acá es donde hoy está ubicada nuestra economía: crisis de pagos y caída del PBI¹⁹.

Al igual que lo ocurrido en otras oportunidades, el control de cambios ha dado lugar al nacimiento de un mercado paralelo de moneda extranjera denominado “mercado blue”. El siguiente gráfico ilustra lo que está ocurriendo en materia cambiaria. La línea verde corresponde al tipo de cambio real multilateral desde Diciembre de 2001 la que muestra una acelerada sobrevaluación desde 2010. La línea azul representa el tipo de cambio nominal multilateral deflacionado por el índice de precios publicado por el INDEC que como se sabe, está siendo manipulado desde enero de 2007. Finalmente, la

¹⁹Según el INDEC el crecimiento del PBI durante 2012 fue de 1,5% pero de acuerdo a estimaciones privadas, fue levemente negativo. Se recuerda que desde Enero de 2007, el Gobierno ha distorsionado fuertemente las estadísticas de precios (disminuyendo las cifras de inflación) y a partir de 2008/09 las del PBI (aumentando la tasa publicada de crecimiento). Ver por ejemplo los últimos World Economic Outlook del FMI.

línea colorada muestra el tipo de cambio real del mercado blue desde que este comenzó a desarrollarse.

Figura 1: Tipos de cambio reales desde 2001



Fuente: en base a datos provistos por Adolfo Sturzenegger, A. y M. Salazni (2007), Distortions to agricultural incentives in Argentina, Working Paper No. 11, Banco Mundial

En meses recientes, los tipos de cambio en el mercado blue han estado un 60/70% por encima del oficial donde se liquidan los flujos de comercio exterior y al momento de escribir estas líneas el diferencial es de 50%.

II.1 Barreras sobre las exportaciones

Desde 2003, ha habido tres grandes políticas que han afectado las exportaciones de la cadena agropecuaria y agroindustrial: los derechos de exportación, las restricciones cuantitativas (ROE) y los subsidios a procesadores de varios productos de base primaria. Esta última política fue discontinuada cuando bajo un manto de sospechas de corrupción el gobierno cerró la ONCCA (Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario) a principios de 2011 y sus funciones de control fueron traspasadas a un nuevo organismo conocido como USESCI (Decreto 193/11). En lo que sigue, es útil separar la discusión en derechos de exportación y restricciones cuantitativas.

Derechos de exportación

Poco después del comienzo de la gran devaluación a principios de 2002 y luego de una década de exportaciones libres de barreras (derechos y restricciones cuantitativas), la Resolución 11/2002 del Ministerio de Economía reintrodujo derechos sobre todas las

exportaciones. Hasta 2008, la tendencia de las tasas sobre las principales exportaciones de cereales fue creciente y durante la primera mitad de este año, pegaron un gran salto. El pico estuvo asociado con la implementación de la Resolución 125 del Ministerio de Economía que en Marzo de 2008 introdujo derechos variables sobre las exportaciones de los principales cereales incluidos maíz, soja y trigo (Baracat y otros 2013).

Dada la escalada de precios internacionales que comenzara en 2007, las tasas variables llegaron a niveles pocas veces visto cuando por ejemplo, el derecho de exportación sobre la soja toco un nivel cercano al 50%. Los derechos variables fueron precedidos por la Resolución 368 de Noviembre de 2007 que elevó los fijos que regían anteriormente.

Salvo los 90, desde hace décadas las políticas comerciales de exportación sobre productos agropecuarios muestran una tendencia a extraer del mismo las rentas de la tierra como las que surgen por motivos circunstanciales de devaluación y/o por aumentos de precios internacionales²⁰. Durante 2007-2008 primó el factor precios internacionales que llegarían a un pico durante este último año que no se veía desde la primera crisis del petróleo a principios de los 70. Por ejemplo, en los seis meses previos a la Resolución 125, la soja aumento 66%, y el maíz y el trigo aproximadamente un 39%.

Frente a los derechos variables, la reacción del campo y de una parte importante de la población urbana fue de una fuerte oposición que saco la gente a las calles y los camiones a las rutas. Eventualmente la Presidente decidió enviar la Resolución 125 al Congreso con la esperanza de que una ley le diera fuerza política a los derechos variables pero la votación que estuvo empatada en el recinto del Senado fue empatada por su Presidente que de acuerdo a la Constitución es el vicepresidente de la República. Su voto en contra obligó al Ejecutivo a dismantelar los derechos variables y en consecuencia y desde entonces, los derechos de exportación han tenido tasas fijas pero en términos internacionales, inusualmente elevadas que por ejemplo en la actualidad son: maíz 20%; soja: 35% y trigo: 23%²¹.

En relación a la economía política de los derechos de exportación hay cinco elementos de interés a destacar. Primero, la oposición a la Resolución 125 fue liderada por las principales organizaciones del campo y en términos históricos este elevado grado de cohesión fue un hecho único (Barsky y Dávila 2008).

Segundo, la recaudación por derechos de exportación entra a la Tesorería nacional y es luego adjudicada por la Presidencia de acuerdo a sus propios criterios es decir, esta recaudación no es coparticipada con las provincias de acuerdo a reglas preestablecidas para otros impuestos. Las exportaciones agropecuarias aportan unos USD10.000

²⁰ Ver por ejemplo Sturzenegger y Salazni (2007). Los derechos de exportación (también conocidos como retenciones) se implementaron en Octubre de 1955 con la devaluación de la llamada "Revolución Libertadora". Desde entonces, los derechos de exportación han actuado con fuerza variable en función del tipo de cambio real y otras variables pero siempre en contra de las exportaciones primarias.

²¹ Estas tasas están vigentes desde la implementación de la Resolución Conjunta 26/2008 del Ministerio de Producción y 28/2008 del Ministerio de Economía (<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148680/norma.htm>).

millones de dólares por año y representan la principal fuente de fondos discrecionales del Presidente. De acuerdo a la OMC (2013), en 2011, la recaudación total por derechos de exportación alcanzó 2,9% del PBI y 20% de los ingresos de la Tesorería.

Tercero, los derechos de exportación son escalonados en favor de las etapas más elaboradas. Por ejemplo, mientras el derecho de exportación sobre el maíz es actualmente del 20%, el derecho de exportación sobre la carne de pollo es 5%. En consecuencia, y teniendo en cuenta el impacto precio de las restricciones cuantitativas, la tasa de subsidio por tn exportada escondida en el escalonamiento es de 42%. Otros productos cuyas exportaciones están altamente subsidiadas por el escalonamiento incluyen maíz partido y alimento para animales. Se recuerda que el subsidio escondido es pagado enteramente por el sector primario: el Gobierno lo único que hace es fijar las tasas y el grado de escalonamiento. También, el escalonamiento arancelario ha sido un elemento fundamental en la fijación de las recientes medidas por parte de la UE en contra de las importaciones de biodiesel provenientes de Argentina. Sobre este tema el Sr. John Clancy, vocero de comercio de la UE, manifestó que: "La UE está abierta a las exportaciones de biodiesel de la Argentina pero no debemos tolerar distorsiones estructurales sobre las materias primas" (La Nación 23/11/2013). Este antecedente sugiere que el escalonamiento de los derechos de exportación se ha transformado en un tema sensible en algunos países importadores arriesgando represalias que han tenido serias consecuencias.

Por otra parte, desde un punto de vista de economía política, el escalonamiento quiebra la posible unidad que podría tener la cadena agropecuaria-agroindustrial en favor de exportaciones libres de barreras. En términos de economía política, el campo representado por miles de productores es frente a un grupo de empresas agroindustriales privilegiadas por las barreras sobre las exportaciones, el perdedor tradicional.

Cuarto, no hay reglas multilaterales que sancionen el nivel de los derechos ni las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones agropecuarias. En este contexto, las presiones externas a favor de reformas son débiles o nulas. A diferencia de los aranceles de importación, los derechos de exportación no han sido parte de las políticas negociadas en las ocho rondas multilaterales del GATT/OMC. Las posibles represalias de terceros países contra estas políticas pueden justificarse bajo reglas negociadas como son medidas antidumping y compensatorias, y las salvaguardias.

Finalmente la llamada "Mesa de Enlace" agropecuaria que reúne a las cuatro principales organizaciones del campo, en el mes de Junio del 2013²² lideró un paro nacional de comercialización de productos primarios que tuvo una duración de cinco días. La causa central que disparó el paro es una elevada presión impositiva y una moneda sobrevaluada que se traduce en precios internos deprimidos. Así como los gobiernos han sido rápidos en extraer rentas extraordinarias del sector frente a una devaluación o un aumento de los precios internacionales, son lentos en restituirlos cuando las circunstancias cambian. La actual situación del campo y en general de las producciones primarias regionales está caracterizada efectivamente por precios deprimidos por la sobrevaluación, como también por una presión impositiva creciente.

²² Entre el 15 y el 19 de Junio, 2013

Estas son causas centrales del relativo estancamiento de las exportaciones del país que actualmente también está potenciado por precios internacionales en descenso.

Restricciones cuantitativas arbitrarias sobre las exportaciones

Las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de trigo y carne vacuna fueron implementadas a principios de 2006 y 2007 respectivamente mientras que las que recaen sobre el maíz se intensificaron cuando el Congreso derogó la Resolución 125 en Julio de 2008²³. Inicialmente las mismas fueron justificadas para proteger “la mesa de los argentinos”, es decir, para disminuir el precio interno de los alimentos. Sin embargo, la evidencia cuantitativa muestra que las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones no han tenido impactos relevantes sobre el precio de productos de consumo en las góndolas (Nogués 2011b). De una manera similar a la administración de las licencias de importación comentada en la sección anterior y al control de cambios o cepo cambiario, la asignación de los cupos de exportación sobre la carne vacuna, el trigo y el maíz se hace en un marco de total ausencia de reglas tanto para determinar la cuota global como también, su asignación entre distintas empresas exportadoras.

Entre los posibles efectos que han tenido las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones se incluyen: 1) haber influido en la reducción de aproximadamente 57.000 empresas agropecuarias que se detectan entre los dos últimos censos agropecuarios (La Nación 2009), particularmente pequeños productores ganaderos y lecheros; 2) ser un factor central en la explicación de la disminución del stock ganadero de unas 10 millones de cabezas; 3) ser un factor central para explicar la aguda disminución en el área sembrada con trigo, 4) haber originado una transferencia masiva de ingresos extraídos de los productores primarios y redistribuidos discrecionalmente a procesadores y exportadores, 5) haber facilitado la venta a otros países por debajo de los precios internacionales y, 6) haber aumentado la incertidumbre y el nivel de riesgos enfrentados por los productores primarios (Nogués 2013).

La ausencia de reglas claras y de mecanismos de supervisión y control sobre la asignación de cuotas y subsidios ha generado sospechas de corrupción que no han sido investigadas a fondo (ver por ejemplo Longoni (2011). Las sospechas llegaron a la Cámara de Diputados que inició una investigación que nunca concluyó²⁴. A diferencia de los derechos de exportación que han enfrentado y siguen enfrentando una oposición de fuerza temporalmente variable, las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones no han sido criticadas por la sociedad con igual fuerza lo que muestra una vez más que para las empresas beneficiadas no hay nada mejor que la protección escondida.

Se recuerda también que estas barreras van en contra de la libertad de comercio sancionada por la Constitución y expertos consultados han informado sobre la

²³ Esta decisión al igual que la implementación de otras restricciones cuantitativas se implementaron de hecho sin mediar debate o legislación.

²⁴ Dictamen de la Cámara de Diputados 3797-D-10

existencia de “recursos de amparo” contra estos controles que desde 2007 permanecen sin análisis por parte de la Corte Suprema.

III. Represalias a las políticas proteccionistas de Argentina

Medida en términos de importancia económica relativa, las principales repercusiones contra las políticas proteccionistas de Argentina pueden clasificarse en dos categorías: los países que han recurrido a represalias arbitrarias para contrarrestar el proteccionismo arbitrario de Argentina, y los socios comerciales que recurren a las reglas de la OMC y solo implementan represalias autorizadas por esta Organización. Brasil y China son dos ejemplos del primer tipo. A principios de 2011, al poco tiempo que Argentina introdujera licencias no automáticas para la importación de autos, Brasil hizo lo mismo. Es decir, Brasil al igual que Argentina se apartó de las reglas internacionales de la OMC que vale la pena recordar otra vez, durante los 90 ambos países se comprometieron a cumplir.

China por su parte, durante 2010 fue algo más sutil. Bajo el pretexto de riesgo fitosanitario, prohibió las importaciones de soja provenientes de Argentina con el objetivo aparente de frenar el entusiasmo de nuestro Gobierno con la implementación de medidas antidumping en contra de las importaciones de este origen. El pretexto funcionó y Argentina apaciguó su entusiasmo.

La alternativa de represalia arbitraria y fuera de las reglas como las que implementaron estos países, está abierta a economías que son importantes para las exportaciones de Argentina. Economías pequeñas como Uruguay que está muy integrada a la Argentina, no tienen poder económico para usar esta alternativa. Sin embargo y por suerte para el sistema multilateral, una mayoría de países prefieren recurrir a la transparencia de los procesos OMC y no al tipo de represalias unilaterales como las señaladas.

En este sentido, el 27 de Mayo de 2013 la OMC anuncio que se había establecido el Panel que en el marco de los antecedentes del caso de la controversia clasificada en este organismo como DS 444 juzgará las “presuntas violaciones” de la Argentina a reglas incluidas en varios acuerdos multilaterales: el Acuerdo GATT, el Acuerdo sobre Medidas Relacionadas con la Inversión, el Acuerdo sobre Licencias Arancelarias, y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Formalmente el caso fue iniciado por EEUU, Japón y la UE pero está apoyado por varios países incluyendo casi todos los desarrollados y algunos en desarrollo como China, Ecuador, Guatemala, India, Tailandia y Turquía. Siguiendo las reglas, el establecimiento de este Panel fue precedido por un proceso de consultas donde varios socios comerciales hicieron saber al país las razones de su descontento comercial (Baracat y otros 2013)²⁵.

²⁵ En el marco de las exportaciones agroindustriales las principales represalias han sido las medidas antidumping sobre las importaciones de biodiesel de la UE y contra las importaciones de trigo por parte de Chile.

El Panel emitió su fallo en Agosto de 2014 (WTO 2014) en contra del país que poco después decidió apelar pero también en esta última instancia perdió (WTO 2015). En la actualidad la OMC está en el proceso de autorizar las medidas de represalia que los países demandantes podrían implementar en contra de nuestras exportaciones en caso que el Gobierno decida no reformar sus políticas comerciales.

IV. Conclusiones

Si las buenas circunstancias externas presentan oportunidades de reforma y apertura económica, entonces debe concluirse que durante la última década la Argentina ha perdido una gran oportunidad para completar reformas que podrían haber sustentado una buena tasa de crecimiento de largo plazo. De haber hecho esto, el país hubiera salido de su largo proceso de proteccionismo y decadencia, pero una vez más, no lo hizo.

Por el contrario desde 2003 los Gobiernos recurrieron a un conjunto de instrumentos tales como licencias de importación, las desgravaciones impositivas y el control de cambios para forzar una industrialización ineficiente y administrada arbitrariamente. Por su parte, el uso discrecional de la recaudación por derechos de exportación fomentó el populismo mientras que las restricciones cuantitativas sobre estas han ocasionado daños elevadísimos que solo podrán ser reparados en el largo plazo. Hay que remontarse a la década de 1940 para encontrar otro período caracterizado por un control burocrático tan arbitrario y extendido sobre los flujos de comercio exterior como el que se desarrolló en Argentina a partir de 2003.

El 25 de Octubre de 2011 Cristina Fernandez de Kirchner fue reelegida con el 54% del voto popular y desde entonces gobierna con mayoría absoluta en las dos cámaras del Congreso. Esta posición políticamente privilegiada la ha usado para aprobar leyes que continuaron avanzando sobre las libertades económicas constitucionales.

En una gran mayoría de países, el control arbitrario sobre las importaciones y sobre la asignación de divisas sería ilegal y más impulsados por los beneficios del comercio abierto que de la legalidad la gran mayoría de los Miembros de la OMC cumplen con las reglas a las que se han comprometido a seguir y los desvíos son puntuales y no masivos como en Argentina. En esta área y a pesar de los recursos de amparo constitucional presentados en contra de estos controles, la Corte Suprema no se ha expedido. El único límite efectivo a las políticas discriminatorias fue la decidida oposición de la sociedad a la Resolución 125/2008 del Ministerio de Economía que intento instalar derechos variables sobre las exportaciones de los principales cereales.

Las reglas multilaterales violadas por nuestras políticas comerciales recién ahora comienzan a tener algún efecto externo negativo pero han tenido que pasar demasiados años desde 2003 hasta el reciente anuncio del Panel de Apelación de la OMC en Enero de 2015 años. Una lección es bastante clara: las reglas multilaterales sirven para aquellas sociedades dispuestas a enfrentar el desafío de la competencia internacional pero no son capaces de frenar a aquellas como la Argentina que optan por el cerramiento.

Los gobiernos de la última década son eslabones de una larga cadena de desaciertos. El patrón de crecimiento del país durante las últimas ocho décadas no está caracterizado por un esfuerzo de reformas para lograr un progreso económico y social sostenido. El patrón de crecimiento argentino es una suma de medidas de corto plazo donde predominan los intereses políticos en contraposición a una sociedad abierta y cohesionada. En el largo plazo, los lobbies proteccionistas aparecen como los únicos ganadores de nuestra dividida sociedad.

Argentina desconoce las lecciones de su propia historia cuando con una economía abierta creció a una de las mayores tasas del mundo entre 1870 y 1930 (Nogués 2011). También desconoce el éxito de muchos otros países incluyendo varios latinoamericanos que han crecido a tasas elevadas en marcos de economías abiertas y respetuosas de los compromisos multilaterales asumidos. En resumen, Argentina desconoce la realidad de que no hay economía moderna que en el largo plazo haya sostenido una buena tasa de crecimiento sin haber implementado un programa serio de reformas que avancen hacia una economía competitiva (Acemoglu y Robinson 2012).

V. Bibliografía

- Acemoglu, D. y J. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown.
- Baracat, E., Finger, J., León Thorne, R. y Nogués, J. (2013), "Sustaining Trade Reform: Institutional Lessons from Argentina and Perú", The World Bank <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821399866?mode=embed&layout=http://skin.issuu.com/v/light/layout.xml&showFlipBtn=true>. Un resumen de algunos aspectos institucionales puede leerse en <http://www.voxeu.org/article/trade-reform-peru-and-argentina>.
- Barsky, O. y M. Davila (2008), *La Rebelión del Campo*, Ed. Sudamericana.
- Billmeier, A. y T. Nannicini.(2009). "Trade Openness and Growth: Pursuing Empirical Glasnost." *IMF Staff Papers* 56 (3): 447–75.
- Cortés Conde,R. (2007), *Economía política de Argentina durante el siglo XX*, Edhadasa, Buenos Aires.
- Díaz Alejandro, C. (1975 "Ensayos sobre la historia económica argentina", Amorrortu, Bs. As., 1975.
- Delle Torre, Raúl. 2011. "Cristina de Kirchner: Trabajo argentino hasta en el último clavo." *Avanzar*, Noviembre 30. http://www.avanzarcolombia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=930:cristina-de-kirchner-trabajo-argentino-hasta-en-el-ultimo-clavo&catid=1:latinoamerica&Itemid=2.
- Ferrer, A. (1963), *La economía argentina*, Fondo de Cultura Económica.
- Finger, J. y J. Nogués (2006), *Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization: Fighting Fire with Fire*, Palgrave Macmillan and World Bank.
- Longoni, M. (2011), *Fuera de Control*, Ed. Planeta.
- Nogués, J (2011), *Agro e Industria: del centenario al bicentenario*, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires. <http://ciudadargentina.com.ar/site//?q=node/138>
- Nogués, J. (2013), Agricultural export barriers and domestic prices: Argentina during the last decade, draft paper presented at UCEMA, <http://www.ucema.edu.ar/conferencias/download/2012/06.15AN.pdf>
- Reca, L. (2006), *Aspectos del desarrollo agropecuario argentino*, Anales de la Academia Nacional de Economía y Veterinaria, Tomo X.
- Sturzenegger, A. y M. Salazni (2007), Distortions to agricultural incentives in Argentina, Working Paper No. 11, Banco Mundial, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/07/29/000333038_20100729023934/Rendered/PDF/559760NWP0AR0v1BLIC10Argentina11207.pdf
- WTO (2013), Trade Policy Review of Argentina, WTO 2013. http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp377_e.htm.

WTO (2014), "Argentina, Measures affecting the importation of goods", Panel report:
https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=126686,126687,124557,120898,120065,116986,113738,50956,104754,103748&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch=

WTO (2015), Argentina, Measures Affecting the importation of goods, Report by the Appellate Body