

Transformación de la política comercial en Argentina: De la apertura a la restricción (1989 – 2015)

Daniela Cancino T.

**Escuela de Ciencia Política
Universidad Diego Portales**

DOCUMENTO DE TRABAJO ICSO – N° 38 / 2017

Serie Jóvenes investigadores

Santiago, Diciembre 2017

Transformación de la política comercial en Argentina: De la apertura a la restricción (1989 – 2015)

Daniela Cancino T.¹

Escuela de Ciencia Política
Universidad Diego Portales

Resumen

El presente estudio analiza el cambio de política comercial en Argentina desde un modelo neoliberal con Carlos Saúl Menem a uno proteccionista con los sucesivos gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en un contexto de crisis económica y presión de grupos de interés. La relevancia del estudio recae en el análisis de un tema que a pesar de ser abordado por estudiosos de las relaciones internacionales y de las teorías económicas, se ha profundizado poco sobre cómo los factores económicos y políticos internos son capaces de intervenir, o más bien, guiar las directrices de la política comercial de un país desde una índole neoliberal a una proteccionista.

Palabras claves: Argentina, política comercial, proteccionismo, lobby empresarial, peronismo.

Abstract

The present study analyzes the change of commercial policy in Argentina from a neoliberal model with Carlos Saúl Menem to a protectionist one with the successive governments of Néstor Kirchner and Cristina Fernández in a context of economic crisis and pressure from interest groups. The relevance of the study lies in the analysis of a topic that despite being addressed by scholars of international relations and economic theories, little has been deepened on how internal economic and political factors are able to intervene, or rather, guide the guidelines of commercial policy of a country from a neoliberal to a protectionist model.

Keywords: Argentina, trade policy, protectionism, business lobby, Peronism.

¹ Cientista Político de la Universidad Diego Portales. Interesada en mi desarrollo profesional en temáticas de relaciones internacionales, política comercial, diplomacia y medioambiente. Egresada con el mejor rendimiento de la generación 2017. Egresada Diplomado de Postítulo en Estudios Internacionales del IEI de la Universidad de Chile. Egresada Diploma de Operaciones de Ayuda Humanitaria del Centro Conjunto para Operaciones de Paz Chile (CECOPAC). danielacancinot@gmail.com

Introducción

La presente investigación analiza el modelo comercial establecido en Argentina desde el gobierno de Carlos Menem hasta el de Cristina Fernández, donde primero hubo una política comercial neoliberal que fracasó contribuyendo al surgimiento de la crisis económica del 2001-2002. Y posterior a la crisis hubo un cambio progresivo en la política comercial orientado a la protección industrial-nacional, donde según el GTA entre 2008 y 2014 Argentina se posicionó como el cuarto país que más aplicó medidas restrictivas al comercio.

La presente investigación, pretende analizar un tema que a pesar de ser abordado por estudiosos de las relaciones internacionales y de las teorías económicas, se ha profundizado poco sobre cómo los factores económicos y políticos internos son capaces de intervenir, o más bien, guiar las directrices de la política comercial de Argentina desde una índole neoliberal a una proteccionista. De forma tentativa, se observan tres factores que han sido muy relevantes para la historia de Argentina, desde finales del siglo XX hasta comienzos del siglo XXI, y que por tanto estuvieron presentes en la transformación de la política comercial, estos son: la crisis económica del 2001-2002, el lobby empresarial y la radicalización del discurso peronista. Por tanto, se intentará descubrir la posible influencia de estos factores en el cambio de política comercial.

Históricamente, Argentina se ha caracterizado por ser un país con muchos vaivenes económicos y comerciales, sin embargo a finales del año 2001 se desató la crisis económica más grande de su historia. En respuesta a la crisis, los gobiernos de los años siguientes, cambiaron la política comercial orientándola a la protección de la industria local, con el objetivo de revertir los déficits comerciales y el proceso de desnacionalización por el que el país atravesó durante los años noventa. En consecuencia, tal como observan Bagwell y Staiger *“a link between the state of the business cycle and the level of protection”* (Bagwell y Staiger 2003, 28), de acuerdo a esto, resulta necesario investigar si la influencia de las recesiones y/o crisis económicas en la implementación de políticas proteccionistas explica lo que sucedió en Argentina. Es decir, comprobar si la crisis económica tendió a incentivar la creación de políticas proteccionistas.

Por otra parte, durante los gobiernos kirchneristas, se implementaron una serie de medidas de protección a la industria local, como la restricción al ingreso de las importaciones de bienes de consumo masivo que tuviesen un equivalente en la producción nacional entre 2009 y 2011². El gobierno contaba con el apoyo de las grandes empresas y más aún con el de las pymes quienes a través del proteccionismo veían favorecido el comercio nacional. En base a esto, surge interés por explicar la relación entre el proteccionismo y la presión existente de los grupos empresariales. Y a

² Sitio web oficial de International Centre for Trade and Sustainable Development, “Vuelven restricciones a las importaciones en Argentina,” <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/vuelven-restricciones-a-las-importaciones-en-argentina> (Consultado 10 de mayo del 2016).

su vez, verificar si la crisis económica favoreció las demandas del lobby empresarial para la creación de políticas proteccionistas.

El peronismo es un factor cultural y político de Argentina que ha estado presente en gobiernos de distintos matices. Estas diferencias quedan explícitas en el contraste entre el gobierno de Menem y en los gobiernos de los Kirchner. Por un lado, Menem implantó un modelo comercial abierto al mercado, mientras que con Kirchner y Fernández las políticas comerciales implementadas privilegiaron la protección de la industria nacional. Además, posterior a la crisis económica, la hegemonía peronista se radicalizó y volvió a tomar algunas de sus características más tradicionales. Kirchner “dirigió al partido de regreso a sus raíces nacionalistas y estatistas después del colapso financiero del experimento neoliberal” (Roberts 2006, 67-8). En base a esto, se plantea que el nacionalismo peronista potenciado tras la crisis, incitó la creación de políticas proteccionistas. Si bien, el discurso peronista es algo constante en Argentina, desde la presidencia de Néstor Kirchner se percibe un regreso al peronismo tradicional en cuanto al discurso nacionalista, por tanto la investigación se centrará en ese hecho.

En base a lo anterior, el objetivo de este trabajo consiste en analizar en profundidad el cambio de política comercial de Argentina en un contexto de crisis económica y presión de grupos de interés, a partir de las preguntas: **¿Por qué con la crisis económica del 2001-2002 se cambió la política comercial neoliberal a una proteccionista en Argentina?, ¿Por qué se exagera el discurso peronista-nacionalista luego de la crisis? y ¿Por qué el lobby empresarial incentiva la creación de políticas proteccionistas?** Para evaluar el cambio comercial de Argentina, se analizará quiénes fueron los potenciales ganadores y perdedores con la restauración del modelo. Con ello, se busca entender de manera más íntegra qué factores determinaron el cambio en el modelo comercial de Argentina.

Discusión Bibliográfica

El periodo neoliberal en Argentina, se caracterizó por el establecimiento de políticas de desregulación y liberalización comercial, que redujeron drásticamente los aranceles a la importación y privatizaron las principales empresas estatales. Este ambicioso plan propuesto por el ex Presidente Carlos Menem, fue aplicado con la intención de mejorar las condiciones de oferta dentro de la economía y aumentar significativamente la productividad del país.

Durante los años noventa, se realizaron una serie de ajustes como el aumento, reducción, suspensión y reimplantación de la tasa estadística y su posterior incorporación a los aranceles, como también la eliminación de “las prohibiciones de exportación impuestas por razones comerciales” (OMC 1998,93). De la misma forma, se introdujeron cupos temporales de importación para ciertos productos, como también regímenes de subvenciones simétricas de las exportaciones y especialización industrial.

Por otra parte, las políticas aplicadas de paridad con el dólar restringían la política monetaria y por tanto limitaban las posibilidades de implementar cualquier política económica. De acuerdo a la OMC

(1998), la fijación del peso argentino y el dólar estadounidense no implicaba la estabilidad de la moneda argentina con respecto a las fluctuaciones de las monedas de otros países, por lo que finalmente repercutieron en las exportaciones argentinas³. Apremiar la moneda argentina se traduce en una pérdida de competitividad, porque los productos nacionales se encarecen en el exterior y finalmente se exporta menos. En ese sentido, surgió el déficit comercial de 1997, en el que según la OMC (1998) las exportaciones cayeron un 4,5%, además por el crecimiento de las importaciones que según las autoridades se debía a la importación de bienes de capital [Gráfico N°1].

Cuando asumió el poder Fernando de la Rúa en 1999, continuó con el neoliberalismo y la Convertibilidad Fiscal. En referencia al FMI (Memorandum 2000), ante la austeridad fiscal acordada con el FMI se hicieron grandes recortes al gasto público, lo que condujo a la contracción de los ingresos nominales del sector público y por tanto a un descontento social generalizado.⁴ La dificultad estatal para refinanciar la deuda pública llevó al congelamiento de los depósitos bancarios y a fines del año 2001 se declaró el default de la deuda pública. El conjunto de estos incidentes provocaron un quiebre político, económico y social.

A pesar de lo vivido por Argentina, desde mediados del 2002 y principalmente en 2003 el país se fue tornando cada vez más política y económicamente estable (Schorr 2012; Miranda 2015; Centrángolo et al., 2007; Bianco et al., 2007; Anlló et al., 2007; Anlló et al., 2007). En concordancia con la paulatina recuperación, se terminó con el modelo comercial neoliberal y se adoptó un modelo proteccionista impulsado por sucesivos presidentes que incentivaban el discurso peronista-nacionalista [Esquema N°1]. En cuanto a este tipo de discurso, Argentina se ha caracterizado por una cultura peronista que ha estado presente en diversos gobiernos desde mediados del siglo XX. Principalmente, a partir del siglo XXI se percibe un progresivo retorno a los principios más tradicionales del peronismo. Algunos de los autores que se han dedicado a investigar la radicalización del peronismo luego del 2002 son Schatzky (2009), Santiso (2006), Mohiuddin (2009), y Gratius (2007) quienes muestran en su mayoría el carácter nacionalista y anticapitalista que ha adoptado el nuevo discurso.

En el año 2002, Duhalde tomó la presidencia y según la OMC (2007), el modelo proteccionista implementado se caracterizó por la creación de barreras no arancelarias [Tabla N°5]. Luego, en el año 2003, el gobierno de Néstor Kirchner, de acuerdo una serie de autores (Gratius (2007); Freytes (2013); Wylde (2011)) representó la reestructuración del peronismo desde el fortalecimiento de las bases urbanas y la protección de la industria local. Finalmente, cuando Cristina Fernández llegó al poder, la transformación hacia el proteccionismo se hizo notar aún más. Según el Ministerio de

³ En el Anexo 1 se puede apreciar una reducción de las exportaciones a los países de Europa entre 1992 (34,4%) y 1998 (19,3%). Aunque el valor en dólares del comercio con Europa y Estados Unidos ha seguido creciendo, la tasa de crecimiento es inferior a la correspondiente al comercio con el MERCOSUR, de forma que su porcentaje en las exportaciones totales se ha reducido levemente. La UE, Brasil y Estados Unidos siguen siendo las principales fuentes de donde proceden las importaciones argentinas (OMC, 1998).

⁴ Sitio web oficial del Fondo Monetario Internacional, "Argentina—Letter of Intent, Memorandum of Economic Policies, Technical Memorandum of Understanding," <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2001/arg/02/index.htm> (Consultado el 27 de abril del 2016).

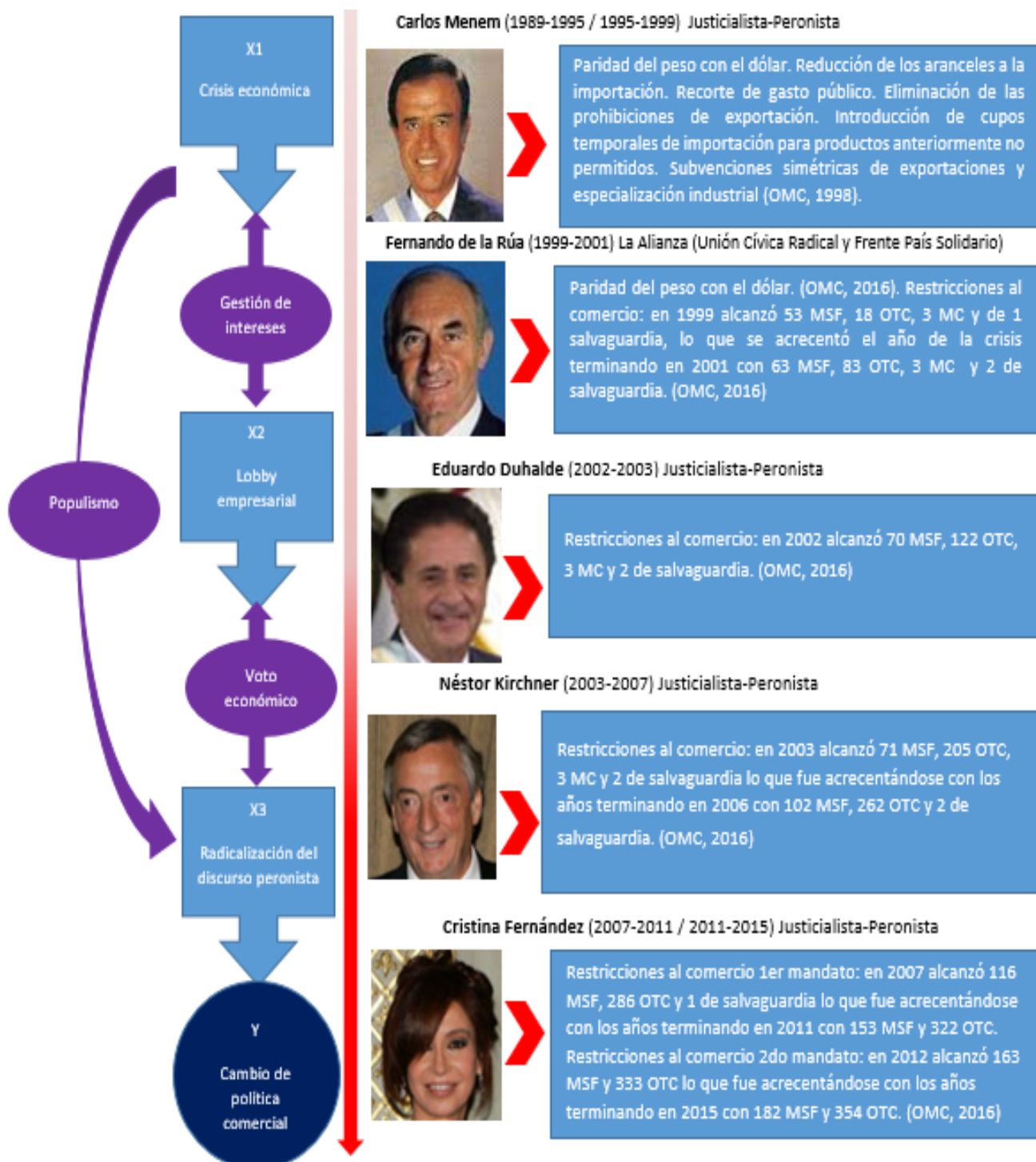
Hacienda y Finanzas Públicas de Argentina, los principales cambios fueron retenciones y restricciones a las exportaciones, sustitución de importaciones y dificultades con socios comerciales⁵, limitando los flujos comerciales. Luego de la crisis económica del 2001-2002, las importaciones quedaron muy por debajo de las exportaciones, al contrario de lo que sucede en los noventa [Gráfico 1]. En el año 2009 se produce un superávit comercial con la disminución de las importaciones que según la OMC (2013) se explica en gran medida por la fuerte caída de las importaciones en el contexto de la crisis financiera global. A pesar de la recuperación de las importaciones entre 2009 y 2011, las políticas implementadas por el gobierno hicieron que la balanza comercial continuara siendo altamente superavitaria.

Argentina, al posicionarse entre 2008 y 2014 como el cuarto país que más ha aplicado medidas discriminatorias al comercio exterior, autores como Wylde (2011), Freytes (2013), Pfeiffer (2006), López (2006), Tokatlian (2009), Azpiazu y Schorr (2010), Ortiz y Schorr (2009), Millet y García-Durán (2009) se dedican a estudiar el proteccionismo posterior a la crisis y cómo fue incrementándose. En cuanto a estas restricciones, Chang (2008) se dedica a hablar de cómo las políticas comerciales proteccionistas son eficientes para generar periodos de bonanza en países en vías de desarrollo y Miranda (2015) ejemplifica esta situación en Argentina.

El retorno de Argentina a medidas protectoras que fueron tomadas en el siglo XX para aplicarlas en el siglo XXI paulatinamente está castigando a las industrias importadoras y favoreciendo a las industrias nacientes. Gracias a lo anterior, para Tokatlian (2009) luego de la crisis económica y principalmente luego del default de la deuda pública Argentina se aisló internacionalmente. Por la experiencia histórica, resulta paradójico que un país en desarrollo como lo es Argentina, haya decidido por cuenta propia un modelo comercial juzgado por muchos economistas a nivel internacional, como un mecanismo que no permite la expansión de los países. Aunque como menciona Steinberg (2006), es posible que los gobiernos traten de usar la política comercial para aumentar sus ingresos arancelarios, sobre todo en un país en vías de desarrollo como lo es Argentina.

⁵ Sitio web oficial del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la República de Argentina, "Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo," <http://www.economia.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/informes-trimestrales/> (Consultado el 28 de abril del 2016).

Esquema N°1: Diagrama explicativo de la multi-causalidad entre las variables y las principales políticas de apertura o restricción comercial por gobierno



Fuente: Elaboración propia

Metodología

La presente investigación se desarrollará mediante un método de investigación mixto. En su mayoría, la metodología será cualitativa, no obstante se utilizarán algunos recursos y datos cuantitativos. La investigación se llevará a cabo mediante el método de estudio de caso, que en referencia a la investigación preliminar, el caso a investigar es Argentina, específicamente el cambio de política comercial experimentado desde la presidencia de Menem hasta la de Fernández.

La investigación aplicará la técnica de *process tracing*, para el análisis de los factores explicativos según la secuencia histórica, intentando verificar si el proceso causal del cambio de política comercial, se produce a raíz de dichos factores. Como se mencionó con anterioridad, hay tres factores influyentes en el cambio de política comercial, operacionalizados en la Tabla N°1 y se constituyen como las variables independientes, estos son: la crisis económica del 2001-2002, el lobby empresarial y la radicalización del discurso peronista. Los factores explicativos están relacionados entre sí provocando una relación multi-causal (Esquema N°1).

Tabla N°1:

XI: Crisis económica
<ol style="list-style-type: none">1. Barreras no arancelarias:<ul style="list-style-type: none">➤ Restricciones cuantitativas a la importación como MSF, OTC, MC y Salvaguardia (En base a datos de la OMC).2. Porcentaje de importaciones y exportaciones (En base a datos de la OEC)3. Porcentaje de importaciones y exportaciones por sectores productivos (En base a datos de la OEC)4. Porcentaje de restricciones o protección por sector productivo
X2: Grupos económicos de presión: Lobby empresarial
<ol style="list-style-type: none">1. Revisión de boletines y noticias de las asociaciones empresariales (CERA).2. Revisión de medios de comunicación escritos como el diario Clarín, La Nación y Página 12.3. Porcentaje de exportación de las grandes empresas y de las pymes (En base a datos del CERA)4. Número de firmas de grandes empresas y de pymes (En base a datos del CERA)
X3: Radicalización del discurso peronista
<ol style="list-style-type: none">1. Análisis del discurso de Carlos Menem, Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Discurso de asunción presidencial y discurso de la Revolución de Mayo.2. Entrevista a Armando Di Filippo

Fuente: Elaboración propia

Los efectos de la crisis económica

El carácter contra-cíclico

El proteccionismo es un modelo comercial que muchos países adoptan por distintas razones. Según autores como Bagwell y Staiger (2003), las barreras comerciales son contra-cíclicas, por tanto, en caídas del auge y en recesiones el proteccionismo tiende a aumentar. Esta visión es compartida por Rodrik (1995) cuando dice que *“the average tariff level tends to rise in recessions is a robust finding in the literature”* (Rodrik 1995, 1486), para el autor es una consecuencia establecida que luego de crisis económicas el proteccionismo tienda a aumentar.

“En momentos de crisis, los gobiernos se ven tentados de otorgar a sus productores protección frente a la competencia de terceros países” (Millet y García-Durán 2009, 75). Esto, se condice con lo sucedido en Argentina luego de la crisis económica del 2001-2002, donde se crearon políticas proteccionistas con el fin de proteger a la industria nacional. En referencia a esto, el economista argentino Di Filippo (2016) señala que “es cierto que la enorme deuda dejada por el régimen de convertibilidad, y mientras la misma se renegociaba la escasez de divisas y la restricción del crédito internacional llevó a la protección como un mecanismo para conservar reservas y ahorrar divisas”⁶. De esta forma, bajo la percepción del autor el proteccionismo es implementado posterior a la crisis por gobiernos que buscan mejorar la economía del país.

Según el GTA, *“that governments resort to discrimination against foreign commercial interests during global economic downturns is well known. History shows that the forms of protectionism tend to change during crises and that such protectionism prevails well after national economies have recovered”* (Evenett 2012, 19). Considerando este último punto, la economía argentina recuperada tras la crisis del 2001-2002, alcanzó hasta 2007 un gran crecimiento económico. A pesar de esto, el gobierno continuó con una política comercial proteccionista incrementada con la crisis mundial del 2008. Según el GTA, entre 2008 y 2014 Argentina se posicionó entre las primeras cuatro naciones con más medidas proteccionistas aplicadas en el comercio, por tanto con la crisis mundial también se justificaría el carácter contra-cíclico de la medida adoptada.

La panorámica comercial: antes y después de la coyuntura.

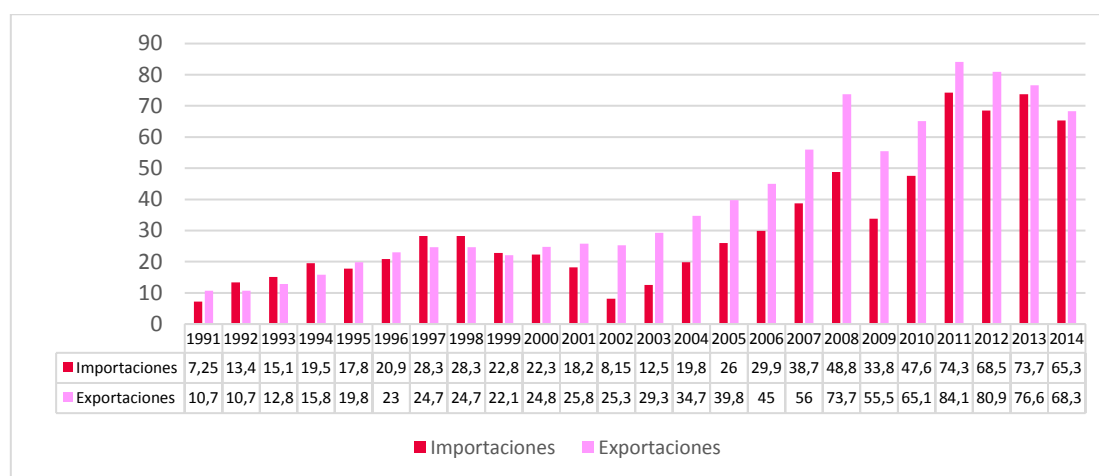
La década de los noventa se caracterizó mayormente por un comercio deficitario “a excepción del recesivo 1995; los picos de déficit se registraron en el respectivo año final de los dos ciclos de crecimiento de esa década, 1994 y 1998, con sendos valores superiores a los US\$ 7500 millones” (Bianco et al., 2007,136). Este periodo deficitario y poco competitivo en precios, fue una de las causas de la crisis económica. Esta crisis “trastocó el conjunto de relaciones financieras y contractuales y, en primera instancia, estuvo asociada con un agudo reforzamiento de restricciones de liquidez, que se manifestó en la intensa retracción de la demanda” (Centrángolo et al., 2007,38) y desde el año 2002 en referencia a Bianco et al., (2007) se estabilizaron las exportaciones y se inició

⁶ Entrevista Armando Di Filippo (Realizada el 28 de agosto de 2016).

un periodo de fuerte contracción en las importaciones causado por la gran devaluación del peso argentino. De esta forma, surgió un superávit comercial que alcanzó el 15% del PIB, instaurando con esto el inicio de la recuperación económica, donde los niveles productivos se caracterizaron por un sorprendente “desempeño positivo que incluso aquéllos más optimistas no pudieron pronosticar, expresado en un acelerado crecimiento a una tasa acumulativa anual promedio del 8,2 entre 2002 y 2007” (Anlló et al., 2007, 8).

En el Gráfico 1, se aprecia la balanza comercial deficitaria de los noventa y el comercio superavitario del siglo XXI. Además, se observa que a pesar del superávit comercial, las importaciones continuaron creciendo, porque la recesión del 2001-2002 “encareció relativamente los bienes importados y puede haber operado como una barrera a su ingreso y un estímulo a su sustitución por producción local; por otro lado, las elevadas tasas de crecimiento de la actividad y la demanda doméstica sostenida durante los últimos cuatro años impulsaron su expansión” (Bianco et al., 2007,129).

Gráfico N°1: % de exportaciones e importaciones (1991-2014)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OEC (2016).

Anlló et al., (2007) postulan que la reversión en la balanza comercial (del déficit al superávit) fue a causa de la recesión, no obstante según los autores desde el 2003 en adelante los superávits comerciales fueron a causa del perenne crecimiento de las exportaciones.

Si bien, los efectos que la crisis económica trajo en el país en un principio fueron devastadores, se pudo reactivar la economía a través del fomento de la industria nacional y principalmente del sector agropecuario, del sector alimenticio y de los productos primarios en general. De esta forma, “firmas muy castigadas por el contexto macro de los noventa y por la recesión registrada hacia el final de esa década han encontrado un espacio para la recuperación a partir del crecimiento de la demanda

doméstica, junto con un tipo de cambio favorable a las exportaciones y más restrictivo a las importaciones” (Anlló et al., 2007,285).

Flujos comerciales por sector productivo

La década de 1990, se caracterizó por desfavorecer algunos sectores productivos por la “apreciación cambiaria y bajos precios internacionales que afectaba principalmente la rentabilidad del sector y amenazaba la supervivencia de los productores menos eficientes” (Freytes 2013, 357). En el siglo XXI, con el cambio en el modelo comercial se expandió “no solo con respecto a los deprimidos niveles de 2001 sino también sobre el conjunto de la década de 1990” (Schorr 2012, 116).

En base al cambio de política comercial, los sectores productivos mejoraron transformando el régimen de crecimiento con “algunas condiciones diferentes: costos laborales más bajos y mayor protección frente a la competencia internacional (los efectos de un tipo de cambio “competitivo”); el crecimiento generalizado en el sector y, en particular, la fuerte reactivación de algunos segmentos productivos muy castigados por el entorno previo” (Anlló et al., 2007,18).

Tabla Nº2: Cantidad de las exportaciones según sus principales rubros, base 2004=100

Rubros	Productos primarios	MOA	MOI	Combustibles y energía
1991	58,5	44,5	34,6	21,5
1992	58,6	41,7	31,6	32,2
1993	54,3	41,2	42,7	40,1
1994	57,2	46,8	49,7	60,4
1995	67,9	58,9	62,8	73,6
1996	69,5	62,7	66,8	85,5
1997	75,8	68,7	86,2	95,4
1998	103,9	72,8	91,5	104,6
1999	93,1	82,9	79,5	105,1
2000	96,6	79,6	91,0	99,1
2001	113,9	76,2	95,2	110,5
2002	101,9	84,0	91,0	116,3
2003	107,7	93,3	95,9	111,4
2004	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	126,2	116,2	112,6	85,4
2006	115,1	128,6	127,8	78,5
2007	140,7	132,9	140,9	60,5
2008	137,7	121,1	156,9	54,5
2009	91,6	116,4	142,8	63,3
2010	140,7	118,7	168,9	47,7
2011	140,4	120,4	183,3	38,2
2012	138,4	108,8	170,2	41,6
2013	126,5	108,3	169,2	32,7
2014	114,6	106,7	148,5	30,9
2015	131,5	117,7	119,9	25,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC (2016).

Desde la convertibilidad a la posconvertibilidad, las exportaciones argentinas se multiplicaron más de cuatro veces. “Estabilizadas alrededor de los US\$12.000 millones hasta 1994, se ubicaron en una meseta de US\$25.000 millones a partir de 1996 y volvieron a crecer ininterrumpidamente desde 2002, para ubicarse en la actualidad cerca de los US\$50.000 millones” (Anlló et al., 2007, 13). Si bien, en la Tabla N°2 se observa que finalizando la primera década del siglo XXI, disminuyeron en el área de los combustibles y la energía, entre el 2002 y el 2004 alcanzaron sus cifras más altas.

En cuanto al sector agropecuario, “entre 2000 y 2007 el país fue el primer exportador de aceite de soja y tortas de soja. Lo significativo fue el crecimiento de la producción de esos bienes que en 2007 posicionaron a Argentina entre los 20 principales exportadores del mundo de productos alimentarios y agrícolas” (Miranda 2015, 97). De la misma forma, según el autor, en el año 2007 Argentina se posicionó como tercer vendedor de oleaginosa después de EE.UU. y de Brasil.

Tabla N°3: Importaciones por uso económico en millones de dólares según sector

Usos	Bienes de capital	Bienes intermedios	Combustibles y lubricantes	Piezas y accesorios para bienes de capital	Bienes de consumo	Vehículos automotores de pasajeros
1991	22,1	37,9	38,7	30,2	59,0	20,2
1992	48,3	55,3	65,9	64,8	120,1	75,1
1993	65,0	59,7	72,1	71,5	134,8	78,7
1994	95,8	71,3	126,0	84,3	144,9	123,1
1995	73,8	72,1	215,7	80,2	110,7	65,8
1996	91,9	87,3	170,6	99,5	123,3	102,4
1997	130,4	106,5	192,8	138,2	156,8	134,3
1998	149,2	113,8	237,2	142,2	174,1	138,1
1999	121,9	104,4	154,8	111,0	171,3	80,5
2000	110,6	103,9	123,2	119,6	178,2	66,2
2001	77,7	95,4	110,7	92,3	155,3	44,0
2002	23,1	58,6	83,1	40,7	47,3	14,4
2003	46,9	81,2	83,0	62,9	72,4	42,5
2004	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	132,5	106,0	111,6	128,7	121,1	122,7
2006	151,2	113,6	112,0	154,2	144,6	143,9
2007	188,8	130,3	166,7	193,0	179,9	179,6
2008	227,9	134,0	168,5	229,1	209,2	239,9
2009	157,9	112,6	150,4	169,1	173,9	150,1
2010	215,9	138,6	233,4	277,7	224,2	267,6
2011	258,8	147,9	345,3	377,8	268,3	316,1
2012	224,2	142,2	270,6	394,9	233,8	301,5
2013	216,9	140,7	349,0	424,6	228,2	365,5
2014	212,7	138,0	326,9	340,3	201,7	180,6
2015	217,3	149,9	319,2	336,3	226,4	182,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC (2016).

En la Tabla N°3 se observa que las importaciones fueron en aumento y que las del siglo XXI superan incluso los valores registrados como los más altos de crecimiento durante los noventa, no obstante “en esta última fase, la economía crece a tasas sostenidas y, simultáneamente, mantiene

importantes superávits comerciales” (Anlló et al., 2007, 13). Es decir, a pesar de su crecimiento continúan siendo bajas en relación a las exportaciones. De esta forma, el “superávit comercial es explicado por el resultado en sectores afirmados en ventajas naturales –principalmente los agrícolas- y sólo un 5% por la balanza de productos industriales” (Bianco et al., 2007, 139). Por tanto, entre 2002 y 2007 la mayoría de las exportaciones se concentró en la producción primaria.

Protegiendo lo nacional: restricciones y barreras

Posterior a la crisis económica, se inician una serie de medidas restrictivas al comercio e incluso un cierto proceso de sustitución de importaciones (Bianco et al., 2007). Estas restricciones son respaldadas por autores como Chang (2008), quien promueve que los países en vías de desarrollo adopten modelos comerciales proteccionistas porque esto les permitiría fortalecer la industria nacional y alcanzar altos índices de desarrollo económico.

Lo anterior, se observa en el análisis del economista Rosselli, quien se centra en el superávit comercial vivido en Argentina desde el 2003 hasta 2009. De acuerdo al economista, es en un contexto de “escasez de divisas que la política económica argentina dio ese giro tan marcado hacia el proteccionismo y hacia los controles de capitales. La idea detrás de ese giro es atacar la falta de dólares dificultando las importaciones y las compras de dólares por los agentes privados”⁷. De esta forma se comenzó a proteger la industria nacional esperando crecer económicamente.

⁷ Disponible en: <http://www.espectador.com/economia/235766/el-proteccionismo-argentino-causas-y-perspectivas> (Consultado el 28 de abril del 2016).

Tabla N°4: Porcentaje de restricciones MSF/OTC por sector productivo

Sector productivo	Animales vivos y productos del reino animal		Productos del reino vegetal		Productos de las industrias químicas o conexas		Materiales textiles y sus manufacturas	
	MSF	OTC	MSF	OTC	MSF	OTC	MSF	OTC
1991	—	—	—	—	—	—	—	—
1992	—	—	—	—	—	—	—	—
1993	—	—	—	—	—	—	—	—
1994	—	—	—	—	—	—	—	—
1995	—	—	—	—	—	—	—	—
1996	3	—	3	—	5	1	5	1
1997	7	1	7	1	6	1	6	1
1998	36	1	36	1	9	1	9	1
1999	48	6	48	6	25	1	25	1
2000	56	37	56	37	27	1	27	7
2001	63	76	63	76	33	10	33	10
2002	67	102	67	102	39	13	39	13
2003	71	174	71	174	40	33	40	33
2004	72	216	72	216	41	41	41	41
2005	76	240	76	240	50	49	50	49
2006	89	253	89	253	61	53	61	53
2007	112	273	73	65	73	65	73	65
2008	120	290	79	73	79	73	79	73
2009	127	307	86	86	86	86	86	86
2010	136	296	136	315	93	87	145	289
2011	153	303	151	322	110	94	138	294
2012	163	314	161	333	120	104	155	302
2013	174	322	170	341	131	110	163	327
2014	179	324	173	343	136	112	165	327
2015	182	335	176	335	139	123	168	334

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC (2016).

En la Tabla N°4 se observa que desde el 2003 al 2007, los sectores mayormente protegidos son los animales vivos y los productos del reino animal. Luego, entre 2008 y 2015 las medidas restrictivas comienzan a ser destinadas a las manufacturas de origen químico y principalmente a las textiles, por la preocupación ciudadana frente a la importación a costos muy bajos de productos de origen chino (Miranda, 2015).

Según Di Filippo (2016), “una protección selectiva y productiva que forme parte de una estrategia completa e integrada sobre el tema es un ingrediente necesario. Hay que tener en cuenta nuevos mecanismos de importaciones (como el comercio puerta a puerta), que introduciendo manufacturas importadas puede atender con especial fuerza contra el tipo de manufacturas elaboradas por las PYME (como en la industria textil) que requiere apoyo y protección”⁸.

⁸ Entrevista Armando Di Filippo (Realizada el 28 de agosto de 2016).

Tabla N°5: Barreras no arancelarias

Tipo	MSF	OTC	Medidas compensatorias	Salvaguardia
1991	—	—	—	—
1992	—	—	—	—
1993	—	—	—	—
1994	—	—	2	—
1995	2	—	2	—
1996	7	1	3	—
1997	8	1	3	1
1998	36	2	3	1
1999	53	18	3	1
2000	57	55	3	1
2001	63	83	3	2
2002	70	122	3	2
2003	71	205	3	2
2004	72	223	3	1
2005	84	250	3	1
2006	102	262	—	2
2007	116	286	—	1
2008	122	300	—	1
2009	129	314	—	1
2010	136	315	—	—
2011	153	322	—	—
2012	163	333	—	—
2013	174	341	—	—
2014	179	343	—	—
2015	182	354	—	—

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC (2016).

En la Tabla N°5, vemos que desde mediados de los noventa, se aplican barreras no arancelarias como las medidas sanitarias y fitosanitarias, los obstáculos técnicos al comercio, las medidas compensatorias y de salvaguardia que a excepción de estas dos últimas, se van acrecentando sobre todo luego del año 2002 con los efectos de la crisis económica (OMC, 2016).

Obviando las medidas restrictivas aplicadas, la producción nacional entre 2002 y 2007 se potenció mediante el crecimiento de la producción y de los sectores productivos. En base a esto, para Chang (2008), los efectos proteccionistas sobre la economía representan periodos de bonanza. Esto ejemplifica lo sucedido en Argentina, porque “la economía argentina fue justamente una de las que más creció entre 2003 y 2007, con una tasa que estuvo por debajo de la de China, India y Venezuela pero por encima de la de Brasil, Chile, Indonesia, Malasia y México. El auge exportador, que en un principio no fue espectacular, también tuvo mucho que ver con el restablecimiento de la economía, hasta lograr una expansión fundamental a partir del tercer trimestre de 2004” (Miranda 2015,95).

Finalmente, tras la revisión bibliográfica expuesta, vemos que el comercio deficitario anterior a la crisis y la poca competitividad de las exportaciones motivaron a la crisis económica y una vez surgida, encareció relativamente las importaciones y entregó estímulos para su sustitución por

producción local. No obstante, las importaciones no dejaron de crecer por la continua demanda doméstica y por las altas tasas de crecimiento de la actividad. A su vez, el proteccionismo continuó como política de gobierno, solidificándose con la crisis mundial del 2008, el gran superávit del 2009 y la enorme cantidad de medidas restrictivas instauradas en el gobierno de Cristina Fernández.

La influencia de los grupos de presión empresariales en la política comercial

Los empresarios: de la apertura a la restricción

Durante los noventa, la política comercial de Argentina se orientó en generar políticas comerciales de apertura. En referencia a este modelo comercial, Chang (2008) evidenció tajantes fracasos en los países subdesarrollados y principalmente en Argentina. Por esto, el autor se opone a las naciones ricas que incentivan a los países subdesarrollados a implementar el libre comercio, sin permitir primero el desarrollo interno de los países, mediante el potenciamiento de sus industrias y la utilización de herramientas comerciales de protección.

La liberalización comercial requirió la compensación de los actores empresariales más grandes y protegidos anteriormente con la sustitución de importaciones y potencialmente castigados con el nuevo modelo. Sin embargo, esta “estrategia de liberalización se reveló menos exitosa que otras en la consolidación de una clase empresarial doméstica en condiciones de enfrentar la competencia internacional y expandirse internacionalmente” (Freytes 2013, 356). En ese sentido, surgió un proceso de “desintegración y desarticulación del entramado fabril no ajeno a la irrupción masiva de bienes importados abaratados (incluso a precios de dumping), sustitutivos de la producción local” (Azpiazu y Schorr 2010, 127). Así, la consecuencia del neoliberalismo “sobre los empresarios se hizo más evidente hacia el final de la década, cuando el cambio de las condiciones externas reveló los límites insalvables de la convertibilidad” (Freytes 2013, 357). Por esto, para López (2006) no es extraño que en la última etapa del neoliberalismo, en el inicio de la crisis más trágica de su historia, las industrias buscaran la protección de sus intereses comerciales manifestándose al gobierno.

En el gobierno de Néstor Kirchner, el sector industrial tomó un lugar central, lo que se observa en el aumento de la concentración económica, ya que “en 2007 las 100 empresas industriales más grandes del país explicaron casi el 44% del PIB de la actividad, frente a una participación del 38% en 2001 y el 27% en 1993” (Ortiz y Schorr 2009, 4). Esta situación, facilitó la acumulación de divisas y aumentó los recursos del gobierno, logrando “contribuir al proceso de sustitución de importaciones que había empezado después de la devaluación, pero también promocionar las exportaciones (especialmente aquellas de origen manufacturero) y acelerar el crecimiento de la economía, y por ende, la recuperación” (Wylde 2011, 123). Según el autor, estas medidas se realizarían mediante la mantención de un tipo de cambio real, estable y competitivo.

En ese sentido, sobrevino un periodo de reactivación fabril que entre 2001 y 2008 aumentó 27.4%, por tanto, “los reordenamientos en la posconvertibilidad de los precios industriales vis-á-vis los de

muchos sectores ‘ganadores’ del decenio pasado permitieron que los incrementos en las ganancias brutas de las empresas se tradujeran en un alza notable de sus beneficios netos” (Azpiazu y Schorr 2010, 124). Así, en el segundo gobierno de Fernández existían alrededor de “160 fábricas recuperadas que albergan a 9 mil trabajadores en diferentes ramas de la actividad económica desde industriales hasta servicios” (Retamozo 2011, 269).

Ganadores y perdedores del proteccionismo

Las grandes empresas y las pymes, son grupos de presión relevantes en las decisiones comerciales, puesto que, al ser los exportadores e importadores dentro del país, la liberalización o restricción comercial les afecta directamente. En cuanto a la cantidad de grandes empresas y pymes en el periodo, ambas fueron aumentando [Tabla N°7].

Las grandes empresas, crecieron paulatinamente y sin cambios abruptos. Por otra parte, el número de pymes se duplicó. Este incremento, se explica por el énfasis que los gobiernos de la posconvertibilidad le entregaron al fomento y protección industrial. Un ejemplo de esto, ocurre durante el gobierno de Cristina Fernández cuando se benefició a las pymes con financiamiento de proyectos y con programas que respaldaban e incentivaban su crecimiento. Lo anterior, se verifica en las palabras de la Ministra de Industria de ese entonces, Débora Giorgi, “las pymes son hoy el centro de nuestro modelo productivo y de inclusión social” (Pagina12, 2014)⁹. Además, durante este periodo se utilizó una estrategia comercial de protección a la industria nacional que buscaba resguardar los puestos de trabajo con la sustitución de importaciones por US\$9200 millones, alcanzando el crecimiento económico y una mayor cantidad de grandes empresas y pymes¹⁰.

⁹ Sitio web oficial de Pagina12, “Aportes del Estado para las pymes” <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-244200-2014-04-16.html> (Consultado el 19 de octubre del 2016).

¹⁰ Sitio web oficial de La Nación, “Extendieron a 200 productos las barreras a la importación” <http://www.lanacion.com.ar/1350413-extendieron-a-200-productos-las-barreras-a-la-importacion> (Consultado el 19 de octubre del 2016).

Tabla N°7: Número de firmas de grandes empresas y de pymes

N° de firmas / Año	Grande	Pymes
1994	642	3.353
1995	717	3.945
1996	709	4.038
1998	717	4.061
2000	683	3.735
2001	673	3.855
2002	645	3.670
2003	632	3.938
2004	649	4.416
2005	669	4.988
2006	703	5.493
2007	743	5.863
2008	799	6.122
2009	739	5.656
2010	779	6.384
2011	837	6.610
2012	809	6.461
2013	782	6.130
2014	710	5.312
2015	660	4.717

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CERA (2015).

Además del notorio crecimiento de firmas en el sector empresarial, también se logra ver un crecimiento en la cantidad de exportaciones realizadas [Tabla N°8]. Las grandes empresas entre 1994 y 2015 casi logran sextuplicar el monto de sus exportaciones. Por otra parte, el monto de exportación de las pymes también creció, logrando casi triplicarse (CERA, 2015).

Específicamente, durante los noventa “determinadas industrias fueron compensadas por el gobierno de Menem, basado principalmente en su poder económico, determinado entre otros por el grado de concentración en el sector y la capacidad de presión resultante de estas variables” (Pfeiffer 2006, 18). De acuerdo al autor, las industrias que fueron ganadoras en este periodo fueron la petrolera, automovilística, petroquímica y de acero. Por otra parte, “las firmas que conforman la élite sectorial, las “ganadoras” en la posconvertibilidad, se encuentran mayoritariamente insertas en ramas ligadas al procesamiento de recursos básicos (agroindustria, hidrocarburos, acero y aluminio y sus derivados, y algunos productos químicos) y en el ámbito automotor” (Azpiazu y Schorr 2010, 134). Estos sectores alcanzaron altos superávits comerciales.

Tabla N°8: Monto de exportación de empresas grandes y pymes en millones de dólares

Tamaño de la empresa / Año	Grande	Pymes
1994	9.251	1.971
1995	12.635	2.474
1996	13.885	2.494
1998	15.810	3.533
2000	14.908	2.203
2001	15.363	2.296
2002	15.160	2.123
2003	17.337	2.325
2004	21.026	2.802
2005	24.230	2.474
2006	28.682	3.815
2007	34.611	4.429
2008	42.451	4.856
2009	35.403	4.401
2010	42.719	5.089
2011	52.261	5.456
2012	49.948	5.195
2013	48.357	4.959
2014	48.642	4.512
2015	37.255	3.701

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CERA (2015).

Las grandes empresas y principalmente las pymes, fueron beneficiadas con el potenciamiento de la industria nacional y con las medidas comerciales restrictivas a las importaciones. Su situación de conformidad se hizo pública en seguidas ocasiones. Una de estas, fue el año 2007, cuando Néstor Kirchner anunció la imposición de medidas que restringían la importación de bienes de consumo y de otros productos fabricados en el país, con el fin de favorecer a las empresas y al trabajo nacional. Esta situación fue ampliamente respaldada por los grupos empresarios de presión.¹¹

Otro hecho ocurrió en el gobierno de Cristina Fernández el año 2009, donde se realizó una masiva manifestación que llevó el nombre de “Los obreros y las Pymes defienden la industria” y los involucrados en ella declararon que “ante el fuerte lobby de sectores vinculados a la importación de gobiernos extranjeros, para que la Argentina cambie su política de protección industrial, la CAME

¹¹ Sitio web oficial de Clarín, “El gobierno lanza medidas para proteger a la industria nacional,” <http://edant.clarin.com/diario/2007/08/17/elpais/p-00301.htm> (Consultado el 19 de octubre del 2016).

y los sindicatos que suscriben, reiteran su apoyo a las medidas dispuestas por el Ministerio de la Producción, en defensa de la industria nacional y de las fuentes de trabajo”.¹²

Un tercer episodio ocurre el año 2010 cuando, el mismo Presidente de la Confederación Argentina de la mediana empresa remarcó la necesidad de defender la industria nacional y le pidió específicamente al gobierno que no cambiase las medidas proteccionistas implementadas¹³.

La crisis económica y el lobby empresarial

Juan Francés (2013), estudia la influencia de las crisis económicas en el actuar de los lobbies y afirma que las crisis económicas intensifican la actuación de los mismos, es decir, cuando los países se encuentran económicamente mal se pone en la palestra el descontento de la sociedad y así la necesidad de los lobbies de generar recursos y cambiar la situación actual.

Lo que propone Francés, se asocia a lo sucedido en Argentina. La crisis económica del 2001-2002 en su punto más drástico causó un impacto en el sector empresarial y específicamente en la recuperación fabril debido al descontento generalizado (Retamozo, 2011). De esta forma, a raíz del descontento y de que “el comportamiento del empresariado estuvo tan afectado por el contexto institucional y macroeconómico del momento que éste trató de influir sobre ello en función de sus intereses particulares y basado en su poder de incidencia” (Pfeiffer 2006,16). Por ende, lograron imponer políticas públicas que les garantizaban ingresos comerciales rápidos y protegidos de la competencia internacional.

Según Tokatlian, luego de la crisis económica del 2001-2002, Argentina se aisló internacionalmente por el default de la deuda pública y la reacción que tuvieron los demás países. Pero también se aisló porque las “alternativas que el país podría tener son percibidas con relativo desinterés por parte de la propia clase política y de la dirigencia económica: el aislacionismo se construye también desde adentro.” (Tokatlian 2009,17). Por tanto, el desinterés puede estar motivado por la presión de grupos de interés, como el lobby empresarial a favor de las políticas pro industria nacional. En ese sentido, “los conflictos de intereses dentro de las naciones suelen influir más en la determinación de la política comercial que los conflictos de intereses entre naciones” (Krugman y Obstfeld 2006,6). Por tanto, si bien la presión de los lobbies es constante, luego de la crisis económica del 2001-2002 aumenta y sus demandas se ven favorecidas. De esta forma, los grupos empresariales al estar satisfechos con sus demandas, apoyan al gobierno en la implementación de la política comercial.

¹² Sitio web oficial de La Nación, “Diversos sectores defendieron las medidas oficiales que traban las importaciones,” <http://www.lanacion.com.ar/1156192-diversos-sectores-defendieron-las-medidas-oficiales-que-traban-las-importaciones> (Consultado el 25 de mayo del 2016).

¹³ Sitio web oficial de Pagina12, “Empresarios respaldan la política de comercio exterior,” <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-168167-2010-10-27.html> (Consultado el 18 de octubre del 2016).

La radicalización del discurso peronista

Los distintos justicialismos

Carlos Menem (1989-1995/1995-1999)

El gobierno de Carlos Menem, se caracterizó principalmente por sus orientaciones pro mercado, por sus políticas de privatización y liberalización económica. De acuerdo a esto, Gratius se refiere al gobierno de Menem diciendo que este *“proclaimed himself a disciple of Perón. His two presidential terms (1989-1999) signalled the return of historical populism (...) His slogan, “follow me, I won’t let you down”, was a clearly populist message, as were his emotionally and religiously charged speeches. But unlike Perón, Menem chose to apply a neo-liberal economic policy”* (Gratius 2007, 18). Como el mismo ex Presidente mencionó durante su discurso de asunción presidencial el 8 de julio de 1989¹⁴, *“la independencia económica es desenterrar petróleo, extraer minerales, incrementar nuestras exportaciones, comerciar de igual a igual con el resto del mundo”* (13). De esta forma, a Menem le interesaba expandir la economía mediante la liberalización comercial y la privatización de muchas empresas.

El ex Presidente pretendía poner *“punto final a los ideologismos que tanto nos relegaron, marginándonos de inmensas posibilidades de progreso en el plano internacional”* (14). En base a esto, se produjo el acercamiento que Argentina tuvo con Estados Unidos, algo totalmente impensado en los antiguos peronismos, al igual que la cercanía y dependencia económica de Argentina con el FMI.

En base a lo mencionado con anterioridad, el gobierno de Menem fue considerado como un neopopulismo. Autores como Schatzky y Di Filippo, muestran el alejamiento que Menem tuvo con el peronismo tradicional. Por su parte Schatzky, señala que el ex Presidente *“actuó contra su pasado justicialista, el mismo que lo había llevado al poder, y excluyó a los ‘peronistas de la gestión de la política económica’, moviéndose siempre de acuerdo al aval de los principales grupos económicos y siempre buscando el beneplácito del sector privado”* (Schatzky, 2009). De la misma forma, Di Filippo (2016) señala que *“el peronismo ortodoxo consideró una traición del gobierno de Menem el haber abandonado su eslogan de campaña sobre lo que el denominaba la “Revolución Productiva”.* En realidad la estrategia de Menem fue claramente neoliberal (privatización, desregulación, apertura) e iniciación de las así denominadas *“relaciones carnales” con Estados Unidos”*¹⁵. Por tanto, a pesar de haber sido un gobierno peronista, sus acciones fueron muy distantes de los principios fundamentales del mismo.

¹⁴ Sitio web oficial de Educar, *“Discurso de Asunción del Presidente Carlos Saúl Menem 1989,”* <http://www.educ.ar/sitios/educar/recursos/ver?id=129098> (Consultado el 26 de octubre del 2016).

¹⁵ Entrevista Armando Di Filippo (Realizada el 28 de agosto de 2016).

Néstor Kirchner (2003-2007)

El gobierno de Kirchner, se caracterizó por *“his nationalism, socio-economic policies, anti-imperialism and his authoritarianism place the Peronist Néstor Kirchner firmly within the tradition of historical populism. His slogan ‘Argentina First’”* (Gratius 2007,18), de acuerdo a esto, este gobierno *“embodies the return of economic national populism. Proof of this can be found in the state control of prices, renegotiation of the foreign debt (totalling 120 billion dollars), and the defence of national industry against the interest of multi-national business. From the seat of the presidency, Kirchner has boycotted certain national companies that he has identified as adversaries of his plans, which are in part hostile to the free market and oligarchy”* (Gratius 2007,19).

Santiso (2006), muestra que durante este periodo se incrementa el sentimiento peronista-nacionalista acompañado de un anticapitalismo y un rotundo rechazo a las políticas comerciales aplicadas por Menem, mediante *“in anti-market and anti-globalization rhetoric, and promise quick fixes ranging from poverty to inequality”* (Santiso 2006, xv). Un ejemplo esto, es el discurso de asunción a la presidencia de Kirchner el 25 de mayo del 2003¹⁶, en el que decía *“sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona”*, junto a esto decía que era necesario crear un compromiso de protección a la nación y sus trabajadores.

En el discurso emitido por el ex Presidente en el Día de la Revolución de Mayo, el 25 de mayo del año 2007¹⁷, se refería al FMI diciendo *“les pagamos, les dijimos ‘chau’ y recuperamos nuestra soberanía, recuperamos nuestra dignidad y el FMI no viene más a conducir los destinos de la economía de la Patria, como lo hizo durante tanto tiempo”*. Kirchner decía que quería recuperar una Patria que creía haber perdido en el inicio del retorno a la democracia y específicamente quería *“la recuperación del empresariado nacional”*. Todo esto demuestra lo que Retamozo señalaba con anterioridad, *“el alineamiento del gobierno argentino con las posiciones latinoamericanistas y antiimperialistas de muchas de las organizaciones, su oposición al ALCA y al FMI, más su cercanía con procesos como el bolivariano ayudaron a romper la equivalencia gobierno-neoliberalismo y lo ubicaron en un campo de oposición a las políticas promovidas por Estados Unidos para la región”* (Retamozo 2011, 263). De esta forma, Kirchner pareciera estar de acuerdo con los postulados de Chang (2008), al creer que los países en vías de desarrollo necesitan del proteccionismo para hacer crecer sus economías y lograr la igualdad con los países desarrollados.

¹⁶ Sitio web oficial de Cristina Fernández de Kirchner, “Discurso de Asunción del Presidente Néstor Kirchner,” <http://www.cfkargentina.com/discurso-de-asuncion-del-presidente-nestor-kirchner-a-la-asamblea-legislativa-el-25-de-mayo-del-2003/> (Consultado el 26 de octubre del 2016).

¹⁷ Sitio web oficial de Argentoria, “Discurso de Néstor Kirchner, 25 de mayo 2007,” <https://argentoria.wordpress.com/2015/09/24/discurso-nestor-kirchner-25-de-mayo-2007/> (Consultado el 26 de octubre del 2016).

Cristina Fernández (2007-2011/2011-2015)

El justicialismo nuevamente se hizo presente con la presidencia dos veces consecutivas de Cristina Fernández. “Los gobiernos peronistas en el siglo XXI (específicamente los de Kirchner y Fernández de Kirchner), implicaron desacuerdos importantes respecto a las políticas económicas desplegadas durante el decenio de 1990 y rescataron variados aspectos, al menos desde el discurso, de la “esencia peronista” tradicional” (Rougier y Schorr 2012,16). Es decir, muy nacionalistas y con un marcado anticapitalismo e incluso para Schatzky (2009) llegaron a demonizar lo privado para lograr más estatismo.

Lo anterior, se observa en el discurso de asunción presidencial de Cristina Fernández el año 2007¹⁸. En esta oportunidad la Presidenta señalaba “pueblo y nación en tiempos de globalización siguen más vigentes que nunca, representan los intereses de los argentinos”, refiriéndose a estos conceptos como pilares fundamentales para desarrollo socioeconómico del país. Al igual que en el Discurso de la Revolución de Mayo¹⁹ del 2015, donde mencionó que “los argentinos hemos vuelto a conducir nuestra empresa bandera, a explorar, a perforar, a producir más y a generar más trabajo. Y si de algo sé es de estas cosas porque soy patagónica, y fue tal vez nuestra región la más castigada cuando se desnacionalizó lo que nunca debió haberse desnacionalizado”. En base a esto, Fernández demuestra la importancia que le entrega al Estado en el manejo del país.

Sumado a lo anterior, “*Fernandez struck the right chord with the masses by condemning big business and the IMF for their role in Argentina’s breakdown and abject failure of the Washington consensus model and its free-market fundamentalism that promoted a fixed Exchange rate, privatization, and fiscal austerity*” (Mohiuddin 2009, 256). Por su parte, Di Filippo (2016) señala que “el discurso peronista no está en contra del capitalismo per se, sino más bien del capitalismo financiero y de la manera despiadada como el FMI dejó caer al país sin proveerlo de ayuda durante el colapso del 2001”²⁰. Es decir, para el autor Argentina estaba en contra de un capitalismo específico, el estadounidense. Esto se observa, cuando la ex Presidenta “*used to say, ‘Workers of the world unite!’ then we also say today, ‘Capitalists of the world, assume your social responsibility’, ‘Fernandez told Time magazine shortly before her election in 2007.’ In the 90s we thought having an exchange rate of one peso to one dollar was an automatic Passport to the First World, but that was a mistake*” (Mohiuddin 2009, 256-7). De la misma forma, Schatzky señala que teniendo en cuenta “la buena relación que los Kirchner tendrían con Hugo Chávez, el discurso oficialista se tornaría más ‘antinorteamericano’” (Schatzky, 2009). Esta tendencia de protección a lo nacional y resguardo de la industria Argentina mediante el rechazo a los sistemas imperialistas y desreguladores del Estado, muestran el regreso a muchas de las tradiciones llevadas a cabo en el peronismo clásico.

¹⁸ Sitio web oficial de Cristina Fernández de Kirchner, “Asunción de Cristina Kirchner, 10 de diciembre de 2007,” <http://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2007/> (Consultado el 26 de octubre del 2016).

¹⁹ Sitio web oficial de Cristina Fernández de Kirchner, “Discurso de Cristina Kirchner en la Plaza celebrando el 25 de mayo,” <http://www.cfkargentina.com/discurso-cfk-acto-25-de-mayo/>(Consultado el 26 de octubre del 2016).

²⁰ Entrevista Armando Di Filippo (Realizada el 28 de agosto de 2016).

El peronismo y la crisis económica del 2001-2002

La literatura tradicional señala que las crisis económicas tienden a incentivar el populismo. En base a esto, en este apartado se analiza si la crisis económica del 2001-2002 en Argentina estuvo relacionada con la radicalización del discurso peronista-kirchnerista. La investigación de Roberts argumenta que la crisis económica fue la coyuntura que hizo posible la declaración de la hegemonía peronista desde el año 2003 con la presidencia Kirchner, donde “los líderes peronistas no pagaron la deuda externa, desafiaron al FMI y a los prestamistas internacionales, absorbieron o neutralizaron la mayoría de los movimientos sociales de protesta y restablecieron el control de precios y otros mecanismos de regulación económica estatal” (Roberts 2008,68).

Al igual que Roberts, otros autores señalan que la crisis económica del 2001-2002 jugó un rol muy importante en la articulación política y discursiva de los gobiernos kirchneristas y más aún por el gobierno de Néstor Kirchner, evidenciando una radicalización del discurso peronista que retoma los conceptos clásicos característicos. “La brutal crisis de fines de 2001 y el dramático cuadro socio-económico a ella asociada fueron utilizados en forma recurrente por el ex Presidente Kirchner para convalidar el contenido y el tempo de muchas de las políticas aplicadas durante su mandato” (Rougier y Schorr 2012, 90). Por ende, analizando el kirchnerismo, “es insoslayable destacar la elaboración de un discurso que dominó la crisis, articulando la promesa de inclusión social, redimiendo el mito del Estado reparador y orientado a restablecer el lazo representativo” (Retamozo 2011, 260). De la misma forma, Di Filippo (2016), menciona que posterior a la crisis del 2001-2002 “sin duda alguna hubo un resurgimiento del discurso de izquierda, pero de una izquierda “nacional y popular” que los liberales pro mercado calificaron de populista (típicamente peronista). En efecto esto implicaba animosidad contra el libre comercio. Pero en particular contra las formas del discurso capitalista proveniente del centro hegemónico principal del capitalismo occidental”²¹.

La presión de los grupos de interés y el cambio del discurso peronista

El potenciamiento y radicalización en el discurso peronista se orientó mucho en la recuperación de la confianza perdida de la ciudadanía en los noventa. De acuerdo a esto, los gobiernos justicialistas-peronistas posteriores a la crisis económica del 2001-2002, favorecieron las demandas de la industria nacional y en particular de los grupos de presión empresariales. Esto, permitió tres gobiernos kirchneristas contiguos. Esto, se asocia a la “teoría del voto económico” en autores como Maravall y Przeworski (1999), quienes estipulan que los ciudadanos establecen sus decisiones políticas según la satisfacción que sientan con las acciones pasadas del gobierno. Debido a esto, los gobiernos establecen medidas políticas y económicas pensando en las demandas de la ciudadanía, porque esto determinaría sus propias posibilidades de reelección.

Argentina es un país que se caracteriza por el uso del voto económico, especialmente desde el regreso al justicialismo con Kirchner. Según Retamozo (2011), esto sucede por el aumento de las

²¹ Entrevista Armando Di Filippo (Realizada el 28 de agosto de 2016).

demandas emitidas por los grupos de presión. Por tanto, el resurgimiento de un discurso peronista de tinte tradicional está relacionado con el potenciamiento y condensación de las demandas por parte de los grupos de presión como estrategia del Estado para mantenerlos de su lado. De acuerdo a Schatzky, los Kirchner “parecen regresar al tradicionalismo peronista, en el sentido que tienen una muy buena relación con la cúpula actual de la CGT” (Schatzky, 2009). De esta forma, la presión de los grupos empresariales aparece como factor influyente en la radicalización del discurso.

Conclusiones

A través de la realización de un estudio de caso mediante process-tracing y aplicando una metodología mixta, se identificaron tres factores explicativos, la crisis económica del 2001-2002, el lobby empresarial y la radicalización del discurso peronista.

En referencia a la crisis económica, gracias a la revisión bibliográfica y a los datos extraídos de diversas organizaciones, quedó en evidencia que los gobiernos posteriores a la crisis económica tuvieron una reacción comercial contra-cíclica, es decir, debido a los efectos de la recesión se generaron políticas en pos de la protección del comercio para reestablecer la economía. Por tanto, se demostró la veracidad de la hipótesis propuesta.

Además, a lo largo del capítulo se concluyó que si bien el proteccionismo se aplicó en todas las ramas comerciales, fue más bien selectivo, tanto por sectores productivos como por periodos de tiempo (Di Filippo, 2016). Entre 2002 y 2007 las trabas al comercio se aplicaron más en productos primarios y principalmente agropecuarios. Mientras que entre 2008 y 2015, como efecto de la crisis mundial aumentó la protección posicionando a Argentina entre los cuatro primeros países con mayores trabas al comercio y se focalizaron las restricciones en manufacturas asociadas a las pymes, esencialmente textiles y químicas.

También, se concluyó que el proteccionismo potenció el crecimiento económico nacional (Miranda, 2015; Chang, 2008) y a la vez aisló en cierta medida al país del ámbito internacional (Tokatljan, 2009). Una vez recuperada la economía, el gobierno continuó con las políticas comerciales proteccionistas, que dejaron de ser contra-cíclicas hasta la llegada de la crisis mundial del 2008, donde aumentan aún más, sobre todo en la industria manufacturera.

En cuanto al lobby empresarial, a través de la revisión de noticias empresariales, datos estadísticos y revisión bibliográfica, se observa que luego de la crisis económica del 2001-2002 el lobby empresarial incrementó sus demandas hacia el Estado, exigiendo la protección de su producción frente a las importaciones extranjeras. Del mismo modo, se puede ver que los gobiernos justicialistas posteriores a la crisis económica focalizaron su atención en el sector industrial y lo potenciaron con la implementación de restricciones a la importación. Por tanto, se evidencia que la

crisis económica favoreció las demandas del lobby empresarial para la creación de políticas proteccionistas, lo que ratifica la hipótesis propuesta.

A su vez, se evidenció que durante la década de los noventa las grandes empresas fueron mucho más beneficiadas que las pequeñas y medianas empresas, quienes con la apertura del comercio tenían más dificultades para generar recursos. Mientras que en la posconvertibilidad la atención estuvo focalizada en las firmas industriales, principalmente en las pymes por lo que su producción y cantidad aumentó considerablemente. En base a esto, diversos grupos empresariales se manifestaron en apoyo a los gobiernos kirchneristas por la protección y fomento que se les estaba otorgando. Por tanto, si bien la presión de los lobbies es constante en política, se concluye que los efectos de la crisis económica intensificaron el actuar de los grupos empresariales, lo que finalmente causó que el Estado favoreciera las demandas del lobby empresarial para la creación de políticas proteccionistas, y así, los grupos de presión empresariales al estar satisfechos con la política comercial, respaldaron a los gobiernos en la aplicación de dichas medidas.

En cuanto a la radicalización del discurso peronista, se evidencia un drástico cambio antes y después de la crisis económica del 2001-2002, que se refleja principalmente en dos ámbitos: primero en la política comercial implementada y segundo en el discurso político utilizado. Por un lado Menem protagonizó un gobierno neopopulista, de inclinaciones pro mercado y muy cercano a organizaciones y países fundacionales del capitalismo. Si bien este Presidente decía ser peronista, su comportamiento estaba muy distante de los principios fundamentales del peronismo tradicional. Mientras que los Kirchner, ambos peronistas, mostraron la radicalización de su discurso en la identificación del liberalismo y de sus organizaciones partidarias como enemigas del gobierno. Por tanto, en los gobiernos kirchneristas se evidencia el regreso a muchas de las tradiciones llevadas a cabo en el peronismo clásico del siglo XX y por tanto se confirma la validez de la hipótesis.

Según Chang (2008), Prebisch (1987) e incluso Mill (1848) las medidas protectoras del comercio son aceptables para generar recursos dentro de los países que los necesitan, sin embargo esto debe ser por un tiempo limitado, hasta recuperar la economía y generar crecimiento económico. Al contrario de lo que sucedió en Argentina, donde la economía se recuperó gloriosamente entre 2003 y 2007 y las restricciones al comercio no cesaron. De acuerdo a esto, aún cabe preguntarse: ¿Por qué continúa el proteccionismo luego de haber superado la recesión económica del 2001-2002? Esta es solo una de las interrogantes que abre esta investigación y que invitan a indagar respecto al cambio de política comercial en Argentina desde Menem a Fernández de Kirchner.

Referencias

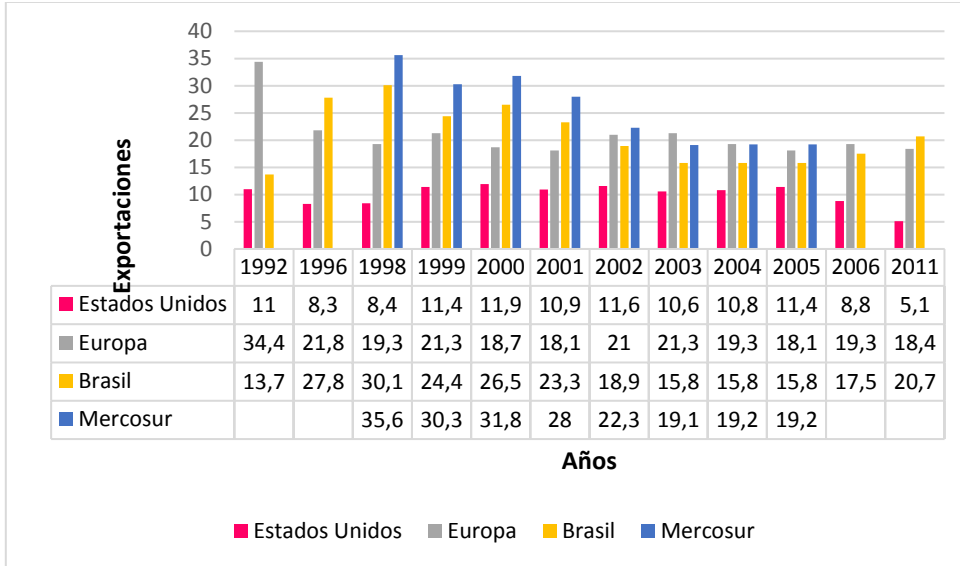
- Anlló, Guillermo., Bernardo Kosacoff y Adrián Ramos. 2007. *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. En Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007, ed. Bernardo Kosacoff, 7-27. Argentina: CEPAL.
- Anlló, Guillermo., Gustavo Lugones y Fernando Peirano. 2007. *La innovación en la Argentina post-devaluación. Antecedentes previos y tendencias a futuro*. En Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007, ed. Bernardo Kosacoff, 261-307. Argentina: CEPAL.
- Azpiazú, Daniel y Martín Schorr. 2010. *La industria Argentina en la postconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo*. Revista Latinoamericana de Economía 41(161): 111-139.
- Bagwell, Kyle y Robert Staiger. 2003. *Protection and the Business Cycle*. Advances in Economic Analysis & Policy 3 (1): 1-43.
- Bianco, Carlos., Fernando Porta y Felipe Vismara. 2007. *Evolución reciente de la balanza comercial Argentina. El desplazamiento de la restricción externa*. En Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007, ed. Bernardo Kosacoff, 107-149. Argentina: CEPAL.
- Centrángolo, Oscar., Daniel Heymann y Adrián Ramos. 2007. *Macroeconomía en recuperación: la Argentina post-crisis*. En Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007, ed. Bernardo Kosacoff, 27-63. Argentina: CEPAL.
- CERA. 2015. *Las Pymex 2005-2014, una mirada actual*. Buenos Aires: Instituto de Estrategia Internacional.
- Chang, Ha-Joon. 2008. *¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres*. Madrid: Intermon Oxfam.
- Evenett, Simon, ed. 2012. *Débâcle: The 11th GTA Report on Protectionism*. Londres: Global Alert Trade.
- Francés, Juan. 2013. *¡Que vienen los lobbies!* España: Destino.
- Freytes, Carlos. 2013. *Empresarios y política en la Argentina democrática: actores, procesos y agendas emergentes*. Revista SAAP 7 (2): 349-363.
- Gratius, Susanne. 2007. *The "Third Wave of Populism" In Latin America*. Working paper FRIDE 45 (07): 1-36.
- INDEC. 2016. *Ver Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República de Argentina*. http://www.indec.mecon.ar/nivel2_default.asp?seccion=E&id_tema=3 (Consultado el 13 de abril del 2016).

- Krugman, Paul y Maurice Obstfeld. 2006. *Economía internacional: teoría y política*. España: Mcgraw Hill.
- López, Andrés. 2006. *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino*. Buenos Aires: CEPAL.
- Maravall, José y Adam Przeworski. 1999. *Reacciones políticas a la economía*. España: Revista Española de Investigaciones Sociológicas 99 (87): 11-52.
- Mill, John. 1848. *Principles of Political Economy*. London: Green and Co.
- Millet, Montserrat y Patricia García-Durán. 2009. *¿Vuelve el proteccionismo?* Revista de Economía ICE 09 (850): 73-87.
- Miranda, Roberto. 2015. *Argentina con China: el riesgo de la bonanza*. Estudios internacionales 47 (180): 91-113.
- Mohiuddin, Yasmeen. 2009. *Christina Fernández and Nestor Kirchner: Latin America's First Couple*. Sage Publications, International Journal 64 (1): 255-259.
- OMC. Ver Organización Mundial de Comercio. *Exámenes de las políticas comerciales 1998*. Disponible en: http://www.sice.oas.org/ctyindex/ARG/ARGNatIDocs_s.asp (Consultado el 26 de marzo del 2016).
- OMC. Ver Organización Mundial de Comercio. *“Exámenes de las políticas comerciales 2007”*. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/tp277_s.htm_ (Consultado el 26 de marzo del 2016).
- OMC. Ver Organización Mundial de Comercio. *“Exámenes de las políticas comerciales 2013”*. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/tp377_s.htm_ (Consultado el 26 de marzo del 2016).
- Ortiz, Ricardo y Martín Schorr. 2009. *Crisis internacional y alternativas de reindustrialización en la Argentina*. Documentos de Investigación Social del IDAES 1 (7): 1-21.
- Pfeiffer, Silke. 2006. *Bajo sospecha: El lobby empresarial en la Argentina. Cómo reducir riesgos de corrupción y convertirlo en una actividad legítima*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Prebisch, Raúl. 1987. *Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo*. Revista Comercio Exterior 37 (5): 345-352.
- Retamozo, Martín. 2011. *Los movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina*. Revista Polis 28 (10): 243-279.
- Roberts, Kenneth. 2008. *El resurgimiento del populismo latinoamericano*. En El retorno del pueblo: Populismo y nuevas democracias en América Latina, eds. Carlos De La Torre y Enrique Peruzzotti, 55-77. Ecuador: Flacso.

- Rodrik, Dani. 1995. *Political Economy of Trade Policy*. Handbook of International Economics. 3 (1): 1457-1494.
- Rougier, Marcelo y Schorr, Martín. 2012. La industria en los cuatro peronismos. Estrategias, políticas y resultados. Capital Intelectual: Buenos Aires.
- Santiso, Javier. 2006. *Latin America's Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free-Marketeers*. London: The MIT Press.
- Schatzky, Martín. 2009. Análisis de los gobiernos de Carlos Menem y del matrimonio Kirchner en clave regional y de reforma del Estado. Revista de Ciencia Política 8 (diciembre).
- Schorr, Martín. 2012. *Argentina: ¿nuevo modelo o <<viento de cola>>? Una caracterización en clave comparativa*. Revista Nueva Sociedad 237 (1): 114-127.
- Steinberg, Federico. 2006. *La economía política del proteccionismo*. Cuadernos de Economía - Departamento de análisis económico 29 (06): 65-95.
- OEC. Ver The Observatory of Economic Complexity.
http://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/arg/#Balanza_comercial (Consultado el 15 de mayo del 2016).
- Tokatlian, Juan. 2009. *Incertidumbres y encrucijadas para la política exterior de Argentina*. Fundación Friedrich Ebert 1 (09): 1-24.
- Wylde, Christopher. 2011. *¿Continuidad o cambio?: Política económica Argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003-2007*. Íconos Revista de Ciencias Sociales 43 (11): 109-133.

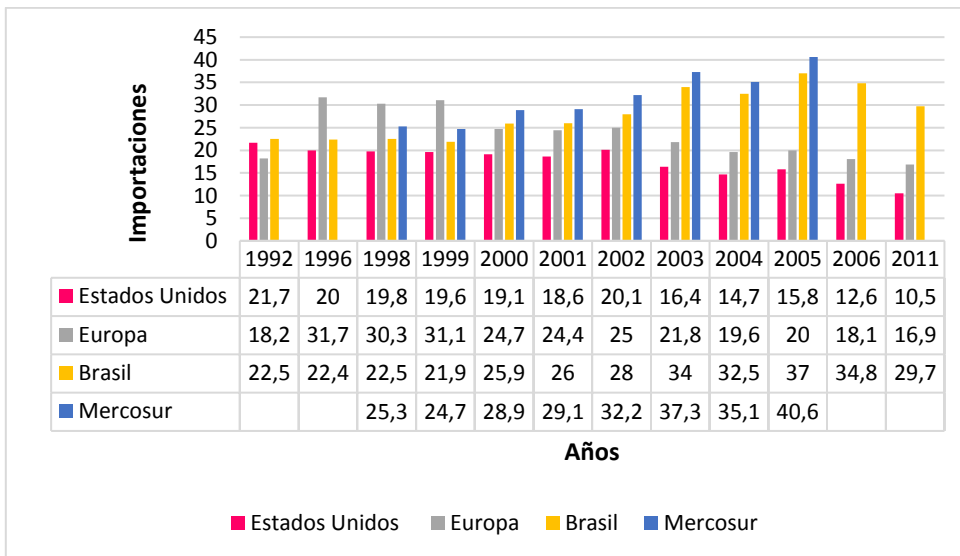
Anexos

1. Exportaciones de mercancías por interlocutores comerciales



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Organización Mundial de Comercio “Examen de políticas comerciales en Argentina 1998-2007-2013”.

2. Importaciones de mercancías por interlocutores comerciales 1992-2011



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Organización Mundial de Comercio “Examen de políticas comerciales en Argentina 1998-2007-2013”.