

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

-SEDE ACADÉMICA ARGENTINA-

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

“Crisis, comunidades epistémicas y comercio internacional: el rol de los académicos argentinos en el diseño de la política comercial externa (2011-2015)”

Raúl Leopoldo Tempesta

DIRECTORA: Valentina Delich

5/11/2022

Resumen en castellano

El sistema de comercio internacional forjado al finalizar la Segunda Guerra Mundial y que emergiera de los acuerdos de Bretton Woods ha convivido la última década con una corriente constante de críticas provenientes de distintos actores sociales, tanto estatales como no estatales. Entre estos últimos, las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel central en los debates en torno al libre comercio.

Paralelamente, el G-20 aparece en el año 1999 como respuesta a las crisis financieras que para ese entonces sólo afectaba a los países en desarrollo que habían abierto sus economías en los '90. Sin embargo, en el año 2008 la crisis impactó por primera vez al mundo desarrollado. Desde entonces los países centrales y periféricos advirtieron que las soluciones y recetas 'clásicas' no sólo mostraban ser ineficaces sino también perjudiciales para el sistema económico global.

En un marco de incertidumbre como el descrito arriba, quienes tienen la obligación de tomar decisiones en materia de política comercial comienzan a tener fuertes incentivos para consultar a comunidades epistémicas alternativas o heterodoxas. Dicha tendencia emergió con particular fuerza en el caso de Argentina donde se allanó el camino a una comunidad epistémica de tinte heterodoxo en la formulación de la política económica. Entendida como la red de profesionales y académicos que comparten una perspectiva, método y valores en común, las comunidades epistémicas están fuertemente vinculadas a los cambios político-institucionales, gracias a su habilidad para lidiar con problemas complejos que requieren un conocimiento técnico desarrollado (Alden y Amnon Aran, 2017, p. 132)

La designación de Axel Kicillof como Secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía de la Nación en diciembre de 2011, supuso el acceso de un grupo de economistas profesionales y académicos de común prosapia intelectual que, con el paso del tiempo, consiguió penetrar con un sesgo heterodoxo las estructuras burocráticas del estado argentino. Ese proceso se coronó el 20 de noviembre de 2013, fecha en la que Axel Kicillof fue designado Ministro de Economía.

Resumen en inglés y portugués

The international trade system forged at the end of the Second World War and that emerged from the Bretton Woods agreements has coexisted in the last decade with a constant stream of criticism from different social actors, both state and non-state. Among the latter, civil society organizations have played a central role in free trade debates.

At the same time, the G-20 economic forum appeared in 1999 as a response to the financial crises that by then only affected developing countries that had opened their economies in the 1990s. However, in 2008 the crisis hit the developed world for the first time. Since then, central and peripheral countries have warned that 'classic' solutions and recipes not only proved ineffective but also detrimental to the global economic system.

In a framework of uncertainty such as the one described above, those who have the obligation to make decisions in matters of trade policy begin to have strong incentives to consult alternative or heterodox epistemic communities. This trend emerged with particular force in the case of Argentina, where the way was paved for an epistemic community with a heterodox tint in the formulation of economic policy. Understood as the network of professionals and academics who share a common perspective, method and values, epistemic communities are strongly linked to political-institutional changes, thanks to their ability to deal with complex problems that require developed technical knowledge (Alden and Amnon Aran, 2017, p. 132)

The appointment of Axel Kicillof as Secretary of Economic Policy and Development Planning of the Ministry of Economy of the Nation in December 2011, meant the access of a group of professional and academic economists of common intellectual tradition who, with the passage of time, achieved penetrate the bureaucratic structures of the Argentine state with a heterodox bias. This process was completed on November 20, 2013, the date on which Axel Kicillof was appointed Minister of the Economy.

O sistema de comércio internacional forjado no final da Segunda Guerra Mundial e que emergiu dos acordos de Bretton Woods conviveu na última década com um fluxo constante de críticas de diferentes atores sociais, estatais e não estatais. Entre estes últimos, as organizações da sociedade civil têm desempenhado um papel central nos debates sobre o livre comércio.

Ao mesmo tempo, o G-20 surgiu em 1999 como uma resposta às crises financeiras que então afetavam apenas os países em desenvolvimento que haviam aberto suas economias na década de 1990. No entanto, em 2008 a crise atingiu o mundo desenvolvido pela primeira vez. Desde então, os países centrais e periféricos têm alertado que as soluções e receitas "clássicas" não apenas se mostraram ineficazes, mas também prejudiciais ao sistema econômico global.

Em um quadro de incerteza como o descrito acima, aqueles que têm a obrigação de tomar decisões em questões de política comercial passam a ter fortes incentivos para consultar comunidades epistêmicas alternativas ou heterodoxas. Essa tendência surgiu com força particular no caso da Argentina, onde se abriu o caminho para uma comunidade epistêmica de matiz heterodoxo na formulação da política econômica. Entendida como a rede de profissionais e acadêmicos que compartilham uma perspectiva, método e valores comuns, as comunidades epistêmicas estão fortemente vinculadas às mudanças político-institucionais, graças à sua capacidade de lidar com problemas complexos que requerem conhecimento técnico desenvolvido (Alden e Amnon Aran, 2017 , p. 132)

A nomeação de Axel Kicillof como Secretário de Política Econômica e Planejamento do Desenvolvimento do Ministério da Economia da Nação em dezembro de 2011, significou o acesso de um grupo de economistas profissionais e acadêmicos da prosapia intelectual comum que, com o passar do tempo, conseguiram penetrar as estruturas burocráticas do estado argentino com um viés heterodoxo. Esse processo foi concluído em 20 de novembro de 2013, data em que Axel Kicillof foi nomeado Ministro da Economia.

Palabras clave

G20, comunidades epistémicas, crisis económica de 2008, comercio internacional, kirchnerismo, administración del comercio, Cristina Fernández de Kirchner, Axel Kicillof, heterodoxia económica.

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
1. ¿QUÉ SON LAS COMUNIDADES EPISTÉMICAS?	9
1.1. El punto de partida teórico: ideas vs. intereses	9
1.2. Constructivismo, comunidades de práctica y comunidades epistémicas.....	18
1.2.1. La comunidad epistémica como especie de la comunidad de práctica	22
2. LAS COMUNIDADES EPISTÉMICAS Y LA COORDINACIÓN POLÍTICA INTERNACIONAL	29
2.1. Las comunidades epistémicas y el comercio internacional: liberalismo vs. nacionalismo.....	32
2.1.1. La teoría liberal del comercio internacional:	34
2.1.2. La teoría nacionalista del comercio internacional:	37
3. LA CRISIS DEL AÑO 2008 Y SU IMPACTO EN EL COMERCIO GLOBAL.....	41
3.1. Acerca del carácter sistémico de la crisis de 2008.....	44
3.2. La crisis de 2008 y sus efectos en América Latina.....	47
3.3. El desempeño del comercio internacional a partir de la crisis de 2008.	55
3.3.1. El desempeño del comercio internacional post crisis en números...56	
3.4. Breve descripción cuantitativa del comercio internacional argentino en el ciclo kirchnerista 2003-2015.....	66
4. ¿ORTODOXIA, HETERODOXIA O PRAGMATISMO? COMUNIDADES EPISTÉMICAS Y POLÍTICA COMERCIAL EN EL CICLO KIRCHNERISTA (2003-2015).....	73
4.1. Introducción a la política económica del ciclo kirchnerista.	76
4.1.1. Antecedentes inmediatos del ciclo kirchnerista.....	77
4.1.2. Período 2003-2007.....	78
4.1.3. Período 2007-2011.....	80
4.1.4. Período 2011-2015.....	83
4.2. El cómo de la política comercial externa argentina en el siglo XXI: el diseño institucional y la formulación de la política comercial externa en el “ciclo kirchnerista”.	88

4.2.1. Antecedentes inmediatos.	89
4.2.2. Período 2003-2007.....	94
4.2.3. Período 2007-2011.....	112
4.2.4. Período 2011-2015.....	113
4.3. El qué de la política comercial externa argentina: el contenido de la política comercial argentina en el ciclo kirchnerista.	137
4.3.1. Período 2003-2011 (bonanza).....	140
4.3.1. a. El <i>framing</i> o marco conceptual del “pragmatismo comercial” ..	146
4.3.2. Período 2011-2015 (crisis).....	152
4.3.2.a. La dimensión informal de la política comercial externa argentina y sus consecuencias en el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC	168
4.3.2.b. El <i>framing</i> o marco conceptual del “comercio administrado”	177
4.3.3. Conclusiones: menos pragmatismo, más administración heterodoxa del comercio.....	183
5. LA COMUNIDAD EPISTÉMICA HETERODOXA EN EL PODER: IDEAS, INTEGRANTES Y GESTIÓN BUROCRÁTICA	187
5.1. El <i>core</i> teórico de la comunidad epistémica heterodoxa	187
5.2. De la militancia académica a la gestión estatal: integrantes y evolución de la comunidad epistémica heterodoxa	195
5.2.1 Los integrantes de la comunidad epistémica heterodoxa en el gobierno: el caso de la conducción de la política comercial externa.....	205
II. CONCLUSIONES.....	217
III. BIBLIOGRAFÍA	227
IV. ANEXO METODOLÓGICO.....	237

I. INTRODUCCIÓN

La crisis del año 2008, con epicentro en los Estados Unidos y desde allí transmitida rápidamente al resto del mundo desarrollado, puso de manifiesto las dificultades que enfrentarían en el siglo XXI el orden económico de la posguerra y las instituciones de Bretton Woods¹. Desde entonces, la agenda económica internacional es articulada no sólo por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC), sino también mediante la realización de reuniones, cumbres y foros *ad hoc* caracterizados por una baja institucionalización y el carácter no vinculante, tal el caso del G-20.

Estos hechos propiciaron la difusión de ideas económicas que hasta ese momento tenían un papel marginal en los debates públicos. Como resultado, los gobiernos tanto de los países desarrollados como de aquellos en vías de desarrollo resultaron más permeables a los enfoques económicos no ortodoxos.

Así, las medidas adoptadas inicialmente por el ex presidente norteamericano George Bush, luego confirmadas y ampliadas por su sucesor Barack Obama, consistieron en “...una fuerte intervención estatal reflejada en nuevas regulaciones financieras y un elevadísimo nivel de gasto para hacerle frente a la más profunda crisis nacional e internacional desde los años de la Gran Depresión. El plan de estímulo a la economía aprobado por el Congreso y firmada por el Presidente el 17 de febrero destinará una suma cercana a los 800 mil millones de dólares para obras públicas, asistencia social y reducciones tributarias sobre la base de las ideas keynesianas en las que el Estado da empleo en el contexto de crisis.”²

¹ “...en 2009 puede apreciarse el efecto más notorio de la crisis, que es la caída de la actividad económica mundial del orden de 2,2%, la que afectó especialmente a las economías más desarrolladas (con una baja del 3,7%). El conjunto de los países en desarrollo se mantuvo positivo con un crecimiento de 2,4%. América Latina y el Caribe, por su parte, tuvo una caída de 2,1%. En 2010, el PIB volvió a crecer en todas las regiones analizadas. Pese a que el crecimiento se mantuvo durante 2011 y 2012, las tasas fueron menores...”. En <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36108/FAL-314-WEB.pdf?sequence=1>

² Pérez Llana, Cecilia. (Abril de 2009). Líneas de cambio y continuidad en la política comercial, agrícola, ambiental y energética de los Estados Unidos. *Revista del CEI*, Número 14, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 84.

En el caso de la Unión Europea (UE) la respuesta a la debacle económica de 2008 fue inicialmente llamar “...a sus miembros a coordinar los rescates de las entidades financieras, no descartando la nacionalización temporal de los bancos en problemas. Entre las propuestas de la Comisión se encuentra la creación de un sistema de control financiero común para la UE...”³. Asimismo, Japón resolvió activar un plan de estímulo económico.

Se advierte como lugar común la reintroducción en el mundo desarrollado de políticas de estímulo económico que algunos denominan *neo keynesianismo* y que fueron articuladas merced a un rol más activo del estado, en tanto ejecutor de políticas contra cíclicas y regulador activo del mercado.

Dicha tendencia emergió con particular fuerza en el caso de Argentina donde se allanó el camino a una comunidad epistémica de tinte heterodoxo en la formulación de la política económica. Entendida como la red de expertos que comparten una perspectiva, método y valores en común, las comunidades epistémicas están fuertemente vinculadas a los cambios político-institucionales, gracias a su habilidad para lidiar con problemas complejos que requieren un conocimiento técnico desarrollado (Chris Alden y Amnon Aran, 2017, p. 132).

La designación de Axel Kicillof como Secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía de la Nación en diciembre de 2011, supuso el acceso de un grupo de economistas profesionales y académicos de común prosapia intelectual que, con el paso del tiempo, consiguió penetrar con un sesgo heterodoxo las estructuras burocráticas del estado argentino. Ese proceso se coronó el 20 de noviembre de 2013, fecha en la que Axel Kicillof fue designado Ministro de Economía de la Argentina.⁴

³Laffaye, Sebastián. (abril de 2009). Evolución reciente de la economía internacional. *Revista del CEI*, número 14, 51.

⁴“...El economista Augusto Costa, un ex investigador de CENDA y de la UBA, fue nombrado al frente de una oficina que existía y se llamaba Subsecretaría de Coordinación Económica...la oficina pasó a llamarse Subsecretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad...Kicillof nombró a otros tres economistas de confianza ni bien arribó al Ministerio de Economía. Designó jefe de asesores de gabinete a Federico Marongiu, un economista de la UBA, experto en política fiscal...Como subsecretario de Programación Macroeconómica, Kicillof eligió a Emmanuel Álvarez Agis, un economista que fue colaborador

Visto en perspectiva histórica, el ingreso de Kicillof representó el final del modelo de gestión inaugurado en 2005 por Néstor Kirchner, consistente en nombrar al frente de la cartera económica a ministros aislados, de bajo perfil y sin autonomía propia. En su lugar, el segundo mandato de Cristina Fernández (2011-2015) representó el regreso de la gestión económica mediante un *equipo* de técnicos y profesionales que, por primera vez, ostentaba un *background* académico común de sesgo heterodoxo.

Ahora bien, si ampliamos la mirada histórica y consideramos el perfil profesional de los economistas que manejaron la política económica, el modelo de gestión implementado y los *thinks tanks* de adscripción o pertenencia, advertiremos tres rasgos comunes desde el regreso de la democracia. En primer lugar, el *predominio de ideas económicas* de tinte liberal con independencia de los nombres propios y sus estilos de gestión. En segundo lugar, una clara “división del trabajo” en el Poder Ejecutivo Nacional, de la que surge una marcada *disociación de la conducción política respecto de la económica*, con un evidente preeminencia de la última sobre la primera. Por último, la inserción en la burocracia estatal de equipos y redes de profesionales nucleados en torno a un mismo *think tank*.

Es la década menemista (1989-1999) la que registra con más claridad las características citadas aunque, en esencia, ello se repetirá hasta el comienzo del mandato de Néstor Kirchner (2003). En los mismos inicios de la gestión del Presidente Carlos Menem se delegó completamente la gestión económica en uno de los grupos más poderosos (Bunge & Born); posteriormente, su política económica fue puesta en manos de los economistas del *think tank* denominado “Fundación Mediterránea”, bajo el liderazgo del Ministro de Economía Domingo Cavallo. Por último, la década menemista concluyó con el ingreso de Roque Fernández al Ministerio de Economía y la incorporación del *think tank* “Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos” (CEMA).

suyo en la Escuela de Economía Política de la UBA y profesor de Macroeconomía de la misma universidad. Por último, Nicolás Arceo fue designado al frente de una oficina que no existía hasta ese momento: la Subsecretaría de Planificación Económica. Costa, Marongiu, Álvarez Agis y Arceo tenían un elemento en común: todos habían pasado por el CENDA...” [Énfasis agregado]. (Burgo, Ezequiel, 2012, pp. 108-109).

Esta lógica también fue parte del gobierno de La Alianza, tanto con el reingreso de Domingo Cavallo (Fundación Mediterránea) como con la incorporación fugaz de Ricardo López Murphy, economista perteneciente a la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). Debe reiterarse que no obstante el cambio en los elencos técnico-profesionales reseñado arriba todos ellos son exponentes, en esencia, del mismo perfil ortodoxo-liberal.

El final traumático del gobierno de De la Rúa en el año 2001 abrió paso a los primeros cambios. En efecto, las primeras medidas adoptadas por los equipos “Duhalde - Remes Lenicov” y “Duhalde - Lavagna”, luego confirmadas en la gestión de la primer presidencia del ciclo kirchnerista (2003-2007), registraron cambios significativos en el contenido de la política económica – v.g. derogación de la Ley de Convertibilidad (Ley 23.928), retenciones a las exportaciones agropecuarias y de hidrocarburos, pesificación asimétrica de deudas y depósitos, pesificación y congelamiento de las tarifas de servicios públicos, regulación del mercado cambiario y sostenimiento de la cesación parcial de pagos de la deuda externa - , aunque la lógica de constituir duplas ejecutivas gracias a la disociación de la conducción política y la económica, presidente y ministro de economía respectivamente, continuó aún después de la crisis argentina del año 2001. De hecho el último Ministro de Economía del Presidente Eduardo Duhalde (2001-2003) fue ratificado en la conducción económica del período siguiente, conformando un nuevo tándem de gobierno: Néstor Kirchner - Roberto Lavagna (2003-2005).

Sin embargo, en el año 2005, Kirchner quebró esa lógica expulsando a Lavagna del gobierno, concentrando en sus manos la conducción política y económica, priorizando a la primera sobre la segunda.

Si bien algunos autores (Kulfas, Matías, 2016 y Pucciarelli A y A. Castellani, 2017) sostienen que la conducción presidencial de la política económica es una nota común y constante del ciclo kirchnerista, entendemos que ese análisis puede complejizarse. En tal sentido es posible afirmar que, debido a la crisis de 2008 y el consecuente incremento de las restricciones externas en la economía argentina, durante el segundo mandato de Cristina Fernández

(2011-2015) se optó por incorporar a la conducción económica un *equipo* de técnicos y profesionales liderados por Axel Kicillof con la finalidad de ocupar los principales resortes de la gestión económica nacional. Los miembros de este grupo eran en su mayoría egresados de la Universidad de Buenos Aires y portadores de una mirada construida por fuera de los cánones de la economía liberal. En otras palabras, y a diferencia de lo ocurrido en el pasado, se depositó en manos de la nueva conducción el manejo de la cartera económica lo que, *a priori*, suponía extender y profundizar los rasgos heterodoxos del ciclo. En materia de política comercial externa, la profundización en el año 2012 del denominado “comercio administrado”, mediante la implementación de las denominadas “Declaraciones Juradas Anticipadas de Importaciones” (DJAI), representa cabalmente el proceso descripto arriba.

Teniendo en miras la perspectiva histórica trazada, y luego de establecer cuáles fueron las tensiones que la crisis de 2008 supusieron para la gobernanza del comercio internacional, el trabajo busca determinar si desde entonces es posible identificar un cambio en la política comercial externa argentina y, en su caso, si ello fue promovido por una comunidad epistémica heterodoxa.

En otras palabras, buscamos precisar tanto (a) *el impacto de la citada crisis en el comercio internacional*, y (b) *quiénes fueron, cómo influyeron, qué políticas comerciales promovieron y a qué comunidades epistémicas pertenecían los responsables de la formulación de la política comercial argentina en el período 2011-2015*.

Asimismo, examinaremos de qué manera se relacionan las citadas dimensiones partiendo de la hipótesis que la crisis de 2008 habría operado como una ventana de oportunidad, facilitando el acceso de una comunidad epistémica que acentuó la heterodoxia de la política económica comercial externa argentina.

El proyecto continúa entonces la línea de aquellos trabajos que estudian las comunidades epistémicas, entendidas como *redes de expertos que comparten tanto un sistema de supuestos como un conjunto de valores políticos*, y su rol

en la elaboración de las políticas emanadas de un estado o de una institución internacional. Esos trabajos (Emanuel Adler and Peter Haas, 1992; Ernst Haas, 1990) analizan su desempeño no sólo como fuerzas articuladoras de consensos en torno a un área del conocimiento particular, sino también como agentes en el uso de ese conocimiento para redefinir el conjunto de problemas con los que debe tratar una organización nacional o internacional dada.

Si bien en América Latina han proliferado estudios que analizan el papel de los expertos en la elaboración de las políticas comerciales, los mismos se concentraron en casos donde los expertos y académicos de la región vinculados a la elaboración de las políticas comerciales, participan en contextos institucionales específicos - *think tanks* -, en procesos de integración regional como el Mercosur o incluso, en áreas temáticas como salud y educación⁵.

De esos trabajos emerge la idea de que, además de los gobiernos y las universidades, los centros de investigación y los *think tanks* también producen conocimiento aplicado a las políticas públicas, aunque merced a un dispar acceso a los recursos. Por otro lado, y con independencia de la mentada multiplicidad de actores productores de conocimiento, la agenda de investigación la definen los gobiernos y los actores que representan intereses sectoriales.

Asimismo, y siempre en materia comercial, predominan los trabajos en los que se intenta dar respuesta a problemas urgentes, en especial aquellos que se oponen al acceso a los mercados de productos agrícolas. En cambio, "...son prácticamente inexistentes los trabajos sobre escenarios de negociación de mediano y largo plazo, o los estudios de impacto que apunten hacia los costos

⁵ Botto, Mercedes. (2006). Building A Virtuous Circle Between Research And Trade Policy Decisions In Latin America. LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN), Brief #22.

------(2007). *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Prometeo libros.

------(2007). *The Role of Epistemic Communities in the makeability of MERCOSUR*. GARNET.

-----*Think tanks en América Latina: radiografía comparada de un nuevo actor político*.

y beneficios que las negociaciones arrojan en términos de factores no comerciales (como trabajo, educación, etc.)...”⁶.

Por último, entre los antecedentes más relevantes de nuestro problema de investigación debe destacarse el trabajo de Diana Tussie y Pablo Heidrich que explora por primera vez el escenario post-noventista y su impacto en las comunidades epistémicas relacionadas con el comercio internacional. Afirman los autores que la tensión que se habría producido entre las demandas de una sociedad que exigía mayor crecimiento, distribución y participación, y la presión ejercida por coaliciones exportadoras para continuar y profundizar la apertura, habrían persuadido a los nuevos gobiernos progresistas de la región sobre la necesidad de implementar políticas comerciales definidas como “pragmáticas”⁷.

Del repaso de los trabajos citados se advierte entonces la vacancia de estudios que analicen la construcción de una comunidad epistémica argentina, crítica al paradigma económico ortodoxo, en el contexto del denominado “ciclo kirchnerista”.

Dicho pragmatismo, que fuera el rasgo distintivo de la política comercial externa de los dos primeros gobiernos del ciclo kirchnerista (2003-2007 / 2007-2011), será reemplazado en el segundo mandato de Cristina Fernández (2007-2011) por una *administración* del comercio más heterodoxa. Si bien existen trabajos que describen la política económica del ciclo kirchnerista (Kulfas, Matías, 2013; Pucciarelli A y A. Castellani, 2017; Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017; Schorr, Martín y Andrés Wainer, 2017), advertimos la ausencia de trabajos que analicen, tanto los

⁶“...Lo mismo ocurre con los trabajos producidos por los sectores empresariales o los financiados por organismos internacionales. En su gran mayoría son estudios de impacto económico, que utilizan la misma metodología de análisis y comparten el lenguaje técnico de los negociadores. Para estos grupos, el conocimiento constituye un instrumento adicional de lobby para imponer sus intereses ofensivos o defensivos en la negociación en curso. Pero, a diferencia de los mecanismos tradicionales de lobby, el manejo de datos legitima sus posiciones frente al resto de los actores no gubernamentales –sindicatos, ONGs, PyMES– que participan de la negociación con el gobierno, pero que, a diferencia de los sectores tradicionales, carecen de evidencia empírica capaz de justificar políticas acordes a sus intereses y visiones...”. (Botto, Mercedes, 2007, p. 40).

⁷“...implica, por un lado, mantener el rumbo de las reformas pro mercado; y por el otro, reorientar el timón en algunos grados para “escuchar demandas” y tomar medidas destinadas al logro de una mayor cohesión social...” (Tussie, Diana con Pablo Heidrich, 2007, p. 55).

procedimiento como el contenido, de la política comercial externa argentina en el período 2011-2015.

1. ¿QUÉ SON LAS COMUNIDADES EPISTÉMICAS?

*“Llegamos así a esta noción muy importante, y al mismo tiempo muy embarazosa, de ideología. En los análisis marxistas tradicionales la ideología es presentada como una especie de elemento negativo a través del cual se traduce el hecho de que la relación del sujeto con la verdad (...) es perturbada, oscurecida, velada por las condiciones de existencia, por las relaciones sociales o formas políticas impuestas, desde el exterior, al sujeto del conocimiento... Mi propósito es demostrar en estas conferencias cómo de hecho, las condiciones políticas y económicas de existencia no son un velo o un obstáculo para el sujeto de conocimiento sino aquello a través de lo cual se forman los sujetos de conocimiento y, en consecuencia, las relaciones de verdad...”*⁸

La cita que inaugura este capítulo nos sugiere que las condiciones, tanto políticas como económicas, son las que enmarcan “lo pensable” de cada época. En otras palabras, las condiciones político-económicas y las ideas son inescindibles; esas condiciones no sólo no se interponen entre el sujeto y sus ideas sino que son la misma fuente de la que emerge el conocimiento y las que permiten distinguir el pensamiento verdadero del falso.

Partiendo desde allí, en este capítulo analizaremos en primer término el contrapunto entre las ideas y las citadas condiciones que, en la literatura que abordaremos, se definen como “intereses”. Luego, y desde una perspectiva constructivista, desarrollaremos los conceptos de “comunidad de práctica” y “comunidad epistémica”, distinguiendo los alcances operativos de cada uno y sopesando su aplicación en el contexto del comercio internacional.

1.1. El punto de partida teórico: ideas vs. intereses

Desde una perspectiva que comparten mayoritariamente economistas y politólogos las ideas son un efecto articulado por las elites para propagar o legitimar sus intereses; la mirada predominante supone entonces que ellas son un epifenómeno y que no desempeñan ningún rol causal. Este enfoque, que

⁸ Foucault, Michel. (1995). La verdad y las formas jurídicas (1ª Conferencia 1973). En Susana Murillo. *Foucault: saber-poder*. Universidad de Buenos Aires.

algunos denominan *racionalista*, y que en el campo de las relaciones internacionales se inscribe tanto en la perspectiva realista como institucionalista, considera que los intereses son anteriores a las ideas y que, al ser ello así, determinan la creencia de los actores. Asimismo se asume la existencia de actores egoístas que persiguen la maximización de sus beneficios, en tanto que sus creencias causales y preferencias, como ya quedó dicho, son dadas.

En el otro extremo del espectro teórico, se encuentra la visión *constructivista*; para ella conocer las ideas y creencias de los decisores públicos es esencial en cualquier proyecto de investigación que involucre la formulación de políticas públicas. El conocimiento consensuado es el que determina los intereses de los estados, y no al revés. Las distintas instituciones internacionales y el propio estado son el reflejo de normas, valores y conocimientos compartidos.

En línea con esta concepción encontramos la obra de J.M. Keynes quien, siguiendo a J. S. Mill - “Sobre la libertad” (1859) - afirmó que lo importante es la influencia de las personas clave y sus ideas; asimismo Keynes sostuvo un modelo de formulación de políticas públicas en el que las ideas, más que los intereses, son los que determinan la toma de decisiones. Las ideas son las verdaderas responsables de dar forma a la historia y a las políticas del gobierno. Por ello, para Keynes, la gobernanza de la sociedad dependía más del uso del conocimiento que de la búsqueda del interés. En otras palabras, para analizar la toma de decisiones debemos conocer de dónde surgen las preferencias de los decisores y cuáles son sus identidades.⁹

Respecto a la influencia de los intereses en el análisis de la toma de decisiones, la variante racionalista considera que el conocimiento de los intereses permite al observador interpretarlos, transformándose en la clave del análisis de la toma de decisiones. En cambio la perspectiva reflectivista elige

⁹ Paradójicamente, la obra de Keynes comenzó a perder influencia en los '80, justamente cuando las ideas económicas predominantes de la posguerra fueron reemplazadas merced a la labor de académicos e intelectuales que portaban la ortodoxia liberal.

hacer foco en cómo el lenguaje, la cultura y la historia imponen límites a las habilidades de las personas para definir y actuar en base a intereses.

Partiendo de esos aportes, y tomando nota de sus principales críticas, desde las ciencias sociales se promovió el desarrollo de una nueva agenda de investigación cuya finalidad sería establecer *cómo* las ideas y las creencias influyen en un contexto signado por intereses, reflejando de ese modo un equilibrio entre el modelo racionalista y el constructivista. Por tanto, la nueva propuesta consistió en analizar no sólo las creencias sino también las circunstancias –intereses- que las hacen viables en un contexto dado.

Orientados en esa dirección, Keohane y Goldstein (1993), proponen emprender un camino analítico más detallado al distinguir tres tipos de ideas/creencias. En primer lugar los autores citan a las denominadas “*visiones sobre el mundo*” como aquellas ideas/creencias de las personas relacionadas con sus identidades, y que involucran en su construcción a las emociones. Tanto las religiones como la racionalidad científica de la modernidad están embebidas de este tipo de creencias. Su influencia se observa, por ejemplo, en cómo la nueva concepción normativa del comercio internacional derivó en el GATT primero (1947) y luego en la OMC (1995).

Por otro lado, existen las denominadas “*creencias principistas*”, en tanto ideas normativas que especifican criterios para distinguir lo justo de lo injusto, v.g. principio de no discriminación, cláusula de nación más favorecida (NMF), trato especial y diferenciado (TED), etc. Las ideas principistas median entre las visiones del mundo y una política específica.

En tercer lugar aparecen las “*creencias causales*” que, al descansar en causas y efectos, resultan útiles a las elites para divulgar y edificar un cierto consenso sobre sus políticas públicas. Ello así por cuanto proveen a los decisores de guías para alcanzar objetivos. No obstante, si bien las creencias causales son imprescindibles para vertebrar estrategias orientadas a la elaboración de políticas públicas, ello no sería posible si al mismo tiempo no involucraran principios compartidos en el contexto de ciertas visiones sobre el mundo. La ronda Doha inaugurada en el año 2001 se basa en la creencia causal de que el libre comercio multilateral es una condición necesaria para el desarrollo.

De los tres tipos de ideas/creencias, las causales son las que admiten cambios más rápidos en la orientación de las políticas de los gobiernos. El propio modo de la investigación científica influye en la manera de pensar de los actores políticos; en otras palabras, la ciencia influye en la manera de hacer política dado que la forma en la que la ciencia interpreta y analiza la realidad suele definir los intereses que articulan y defienden los actores políticos. “*Cuando el conocimiento se hace consensual, deberíamos esperar que los políticos lo usen para definir sus intereses; no deberíamos ver al conocimiento como algo opuesto a los intereses...podemos afirmar entonces que los intereses pueden ser (pero no necesitan ser) informados por el conocimiento disponible, y que el poder es usado normalmente para traducir en políticas y programas a los intereses definidos por el conocimiento...*” (Haas, Ernst B., 1990, p. 12)¹⁰.

En la cita precedente, la expresión “poder” debe interpretarse operativamente como “...*la habilidad de una coalición estable para imponer su voluntad gracias a su fortaleza electoral o como resultado de su capacidad Gramsciana para socializar y persuadir a sus oponentes...*” (Haas, Ernst B., 1990, p. 13)¹¹

Asimismo, este tipo de ideas o creencias cuentan con un vector de propagación específico denominado *comunidades epistémicas (CE)*. Las CE están integradas por expertos que, si bien centralmente basan su actividad en el conocimiento e ideas causales, también lo hacen en base a ideas normativas y principistas. Este tipo particular de idea/creencia – ideas causales vinculadas al comercio internacional- es la que concentrará nuestro interés a lo largo de este estudio.

Habiendo destacado la importancia para este trabajo de las ideas y creencias, debemos ahora seguir adelante señalando los nexos que conectan a una determinada comunidad epistémica con la formulación de la política pública; para ello resulta crucial analizar en detalle el problema de la causalidad. Max Weber nos enseña que suponer la existencia de una relación directa entre las ideas de los decisores y las políticas públicas es un error. En el libro

¹⁰La traducción es propia.

¹¹La traducción es propia.

“Sociología de la Religión” señala que *no son las ideas sino los intereses materiales e ideales los que gobiernan la conducta humana; las ideas, sin embargo, sí determinan los caminos o vías en las que circulan esos intereses* (Weber, Max, 2012, pp. 17-18). Las ideas adquieren en la obra de Weber un papel instrumental por cuanto se encuentran al servicio de la concreción de los intereses materiales.

Weber desarrolla dicha perspectiva analizando el concepto de “afinidad de elección”; con él alude al vínculo que existe entre las ideas y sus circunstancias. Si esos vínculos son firmes resulta imposible independizar el impacto de las ideas. En cambio, cuando las circunstancias cambian, tal lo ocurrido con la crisis económica global del año 2008, las ideas quedan expuestas como un variable independiente impulsando así cambios considerables en el diseño de las políticas públicas.

Entre las vías causales a las que aludía Weber mediante las cuales las ideas pueden influenciar los resultados está, en primer lugar, la que les permiten funcionar como un mapa u *hoja de ruta*. Las personas necesitan conocer sus preferencias, establecer las relaciones causales entre sus metas y las estrategias requeridas para alcanzarlas. Una vez que la idea es elegida, esa vía o camino limita automáticamente las alternativas disponibles para el decisor.

En segundo lugar, las ideas y creencias también operan como *punto focal o pegamento* que une y facilita la cohesión de grupos particulares. Esa cohesión habitualmente toma la forma de redes que, además de mantener unidos a sus miembros, les proveen tanto información como recursos materiales. Este aspecto será profundizado cuando abordemos las redes del conocimiento.

Por último, las ideas pueden derivar en un proceso de *institucionalización*. Desde el momento que las ideas adquieren la forma de reglas y normas, comienzan a fijar límites precisos a las políticas públicas. Las ideas institucionalizadas especifican cuáles son las políticas a aplicar en ausencia de otras innovaciones, tal el caso de las ideas sobre el comercio internacional en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En otras palabras si bien las ideas son importantes debido al poder e intereses que las forjaron, una vez que fue hecha la elección de una política pública, ello conduce a la

creación de estructuras normativas y organizacionales que las refuerzan, afectando de ese modo los incentivos para la acción de los innovadores políticos.

Es preciso enfatizar que, desde nuestra perspectiva, los cambios en las ideas no conducen inmediatamente a la modificación de las políticas públicas. Los cambios de ideas sólo se hacen observables cuando el consenso previo en un área temática comienza a debilitarse. En la medida que los intereses y las estrategias resultan poco claras o *carecen de consenso*, se generan mayores demandas de los decisores públicos para contar en su “menú” de alternativas con políticas públicas más novedosas. En esos momentos *la articulación de creencias principistas y causales que antes habían sido ignoradas pueden ejercer un impacto efectivo en la formulación de las políticas públicas.*

Por último, resta interrogarnos sobre *quiénes* son los actores portadores de esas nuevas ideas. Para ello es preciso incluir en nuestro menú teórico al enfoque centrado en la “comunidad” de ideas. En la medida que las redes y las comunidades de políticas públicas formadas por burócratas, analistas, expertos y grupos de interés, entre otros, promueven ideas en ciertas áreas de las políticas públicas, *se torna relevante analizar esa red o comunidad.* Las comunidades de políticas públicas adoptan la forma de “redes de personas con ideas afines” y para la adopción de sus ideas dependen centralmente de dos factores: *la idea propuesta debe resultar más convincente que otras para los decisores públicos; y se debe tener una alianza firme con la coalición política gobernante.* (Parsons, Wayne, 2007, p. 203).

En efecto, las ideas económicas heterodoxas fueron bien vistas en la Argentina desde que los efectos negativos de la crisis internacional de 2008 comenzaron a evidenciarse. El pragmatismo que en materia económica dominó las primeras etapas del kirchnerismo abrió paso en el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner a una alianza cada vez más firme entre el kirchnerismo y una red de profesionales con ideas afines en el campo de la economía.

En línea con lo dicho en el párrafo precedente, el enfoque de la comunidad, que tiene como uno de sus exponentes a Paul A. Sabatier (Sabatier, Paul A.,

2010, pp. 203-238), entiende que “...*Los cambios en el nivel central de las políticas “suelen ser resultados de perturbaciones en factores no cognitivos externos al subsistema” (Sabatier, 1993: 19-20). Tales factores no cognitivos incluyen cambios en las condiciones macroeconómicas o nuevas coaliciones que rigen el sistema...*” (Parsons, Wayne, 2007, p. 227)

En otras palabras, es improbable que se modifiquen los aspectos básicos de un programa gubernamental, excepto que existan “perturbaciones significativas externas al sistema”, “cambios en las condiciones socioeconómicas”, “en las coaliciones que rigen sistemas más amplios”, o por “resultados de políticas públicas en otros subsistemas”. (Parsons, Wayne, 2007, p. 229)

Dentro del enfoque de la comunidad, es la comunidad epistémica la que concentra nuestro interés. Se trata de redes integradas por expertos y profesionales que comparten el compromiso con un modelo causal común y una serie de valores políticos. Los une la convicción sobre la verdad de su modelo y el compromiso de traducir dicha verdad en políticas públicas concretas. Así es posible suponer que la red de profesionales y expertos del derecho y de las ciencias económicas que integran las denominadas “Cátedras OMC”, emplean para analizar el funcionamiento del comercio internacional enfoques y modelos causales clásicos y abogan, mediante la difusión de sus ideas (capacitaciones, seminarios, publicaciones, etc.), por el sostenimiento del sistema multilateral del comercio encarnado en la OMC.

Si bien muchos de los autores interesados en las comunidades epistémicas sitúan sus trabajos en el campo de las organizaciones internacionales, autores como Ernest B. Haas involucran su análisis a los comportamientos de estas comunidades en el marco de los estados nacionales. Según Ernest B. Haas, las comunidades epistémicas buscan monopolizar el acceso a las posiciones estratégicas de toma de decisiones, y algunas logran sostener esas posiciones a lo largo de mucho tiempo, como por ejemplo sucede en el grupo de profesionales y expertos que conducen la gobernanza del comercio internacional.

Visto ello desde una perspectiva histórica reciente, podríamos argumentar que la revolución keynesiana fue resultado de la colonización en la toma de decisiones de los países centrales por personas con ideas afines que derivó, a su vez, en el consenso emergente de la posguerra respecto a las bondades del estado benefactor. Las comunidades epistémicas que compartían esas ideas causales predominaron hasta que otra comunidad rival formuló, en un contexto de crisis sistémica como la inaugurada en 1973, un conjunto de razonamientos causales alternativos. Desde entonces, los decisores públicos de los países centrales –v.g. M. Thatcher y R. Reagan – abandonaron la perspectiva estado-céntrica imperante hasta ese momento en favor de un conjunto diferente de ideas que, en lo sustancial, proponía el predominio del mercado sobre el estado, la apertura comercial y la reducción del gasto público mediante la achicamiento del tamaño y competencias del estado. La última crisis de 2008 impulsó, aunque durante un período mucho más breve, un proceso de cambio análogo al aplicar un conjunto de instrumentos económicos y jurídicos no tradicionales o heterodoxos tales como el estímulo a la demanda mediante el aumento del gasto estatal y las regulaciones al mercado, respectivamente.

Llevando el análisis anterior al objeto de nuestro análisis, Andrew Lang (2007) destaca que los conceptos “libre comercio” o “liberalización comercial” también han seguido un derrotero histórico en el que sus interpretaciones han cambiado profundamente, demostrando la inexistencia de un concepto abstracto o atemporal del término “libre comercio”. En efecto, en un primer momento, bajo el dominio intelectual británico – *Pax Britannica*, 1815-1914 - la idea de libre comercio descartaba de plano la regulación normativa del comercio, por cuanto ello era sinónimo de proteccionismo.

Sin embargo, la crisis del liderazgo británico durante el período de entreguerras puso en crisis la interpretación liberal clásica del comercio internacional, hizo posible la construcción de un nuevo enfoque del término “libre comercio”, sustentado ahora en el multilateralismo y las regulaciones normativas (GATT, 1947). En ese marco histórico “libre comercio” era equivalente a “comercio no discriminatorio”, concentrando su liberalización

en aquellos sectores menos riesgosos a la estabilidad social: comercio entre potencias industriales, predominantemente industrial y excluyendo sectores sensibles como la agricultura.

Posteriormente, en los '80s y los '90s, se produjo un nuevo giro en la concepción del libre comercio. Para entonces el libre comercio era percibido por la mayoría de los gobiernos como la llave de la “economía global” y la vía más efectiva hacia el crecimiento y el desarrollo. Una vez más, ese cambio en la concepción del libre comercio produjo a su turno un cambio en las instituciones reguladoras del comercio internacional. El reemplazo del GATT por la OMC (1995), supuso la incorporación de nuevos objetivos relacionados al libre comercio tales como la promoción del desarrollo, la regulación de los derechos de propiedad intelectual (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights - TRIPs*), de los servicios (*General Agreement on Trade in Services GATS*), la puesta en funcionamiento de un nuevo sistema de resolución de conflictos, etc. En definitiva, la OMC incrementó la regulación normativa de ámbitos que, tradicionalmente, habían resultado totalmente ajenos a la noción de libre comercio. Dicho proceso continúa ampliándose hasta nuestros días, aceptándose la inclusión, tanto en la agenda de la OMC como la del G20, de las políticas laborales, de género y medio ambientales.

En otras palabras, los cambios en las instituciones y las políticas del comercio internacional van de la mano de los cambios *cognitivos*. Analizar entonces a un actor central en la conformación de esos cambios cognitivos - comunidades epistémicas – resulta el objeto central de este trabajo. También lo es analizar cómo esas comunidades afectan los cambios de modelos institucionales y cómo constituyen y reconstituyen los grupos sociales en torno a los temas vinculados al comercio internacional (Lang, Andrew, 2007). Asimismo, las ideas y los marcos cognitivos son importantes para el funcionamiento del comercio internacional de dos maneras. En primer lugar, constituyendo y reconstituyendo los grupos sociales activados en relación al comercio internacional. En efecto, si bien en un comienzo fue un ámbito reservado sólo a los estados, el comercio internacional fue transformándose en un polo aglutinante para la convergencia de actores no estatales tales como

sindicatos, consumidores, trabajadores, productores, ONGs, movimientos sociales, entre otros.

En segundo lugar, las ideas son importantes por cuanto determinan los resultados políticos específicos perseguidos mediante el comercio internacional (ideas sobre lo que se pretende lograr con el comercio, por qué es importante, qué problemas busca resolver, cómo funciona, su relación con otros proyectos sociales, etc). Un ejemplo de ello fue, en la Ronda Doha de la OMC, la lucha de los países emergentes por conectar la lógica del libre comercio con el objetivo del desarrollo económico (Lang, Andrew, 2007).

Lo dicho hasta aquí enmarca nuestra hipótesis de que los cambios en las políticas públicas son determinados no sólo por los intereses de cada gobierno sino, y especialmente, por contextos de crisis en los modelos explicativos dominantes. Pero esas ideas no llegan solas, ni caen como maná del cielo; sólo afectan a la toma de decisiones en la esfera pública en la medida que tanto académicos como expertos operen integrados en redes o comunidades epistémicas.

1.2. Constructivismo, comunidades de práctica y comunidades epistémicas

De acuerdo al enfoque de Emanuel Adler, el aprendizaje sólo ocurre a través de las “comunidades de práctica” (Adler, Emanuel, 2005). Construir prácticas como proceso de aprendizaje supone la generación de nuevos conocimientos, discursos e identidades, y es precisamente por ello que los productos emergentes de las comunidades de práctica (v.g. prácticas comerciales globales) no pueden separarse de ese proceso.

Desde la perspectiva de la comunidad de práctica (CP), la expresión “aprendizaje” alude al reemplazo de un conjunto de categorías conceptuales mediante las cuales las personas suelen dar significado a la realidad por otro distinto. Ello así por cuanto el aprendizaje requiere la creación, difusión, selección, e institucionalización del nuevo conocimiento. Asimismo, el nuevo conocimiento no depende de su internalización por parte de un único individuo sino, y fundamentalmente, de un número creciente de personas con

la capacidad de asimilar y de estar preparadas para emplear una nueva práctica. En tal sentido, ciertas instituciones como los estados y las organizaciones internacionales pueden compararse con canales o venas mediante los cuales los miembros de las CP institucionalizan sus prácticas.

Este aprendizaje social tiene una serie de implicancias. Por un lado, las CP ayudan a crear, difundir, seleccionar e institucionalizar conocimiento que se transforma luego en la base o fundamento – *background* - en el que se asientan las nuevas prácticas.

Por otro lado, la racionalidad no descansa en la elección instrumental entre distintas alternativas valiéndose del uso de teorías verdaderas, sino en actuar de una manera que tenga sentido para las expectativas y disposiciones básicas de un grupo dado de personas.

Asimismo, y en la medida que una CP tiene más miembros, su conocimiento empieza a ser asumido como válido y crecientemente representado en el mundo material mediante prácticas que arraigan en las mentes individuales. Ello da lugar a lo que Adler denomina “evolución cognitiva”. La evolución cognitiva no es sólo el proceso de aprendizaje de algo nuevo sino, y esencialmente, la modificación de las categorías conceptuales con las cuales damos sentido a la realidad.

En cuanto a las características que configuran las CP, ellas surgen del análisis de su naturaleza epistémica y normativa, identidad, límites, estructura, agencia, poder-gobernanza-autoridad, e interés (Adler, Emanuel, 2005).

a. La naturaleza epistémica y normativa de las CP: sus miembros deben compartir un entendimiento colectivo acerca de qué es lo que hacen y por qué. En el caso de las comunidades epistémicas, su *episteme* es fundamentalmente científica; en el marco de nuestro trabajo podríamos citar como ejemplo a la comunidad de práctica integrada por académicos egresados de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) que comparten su adhesión a paradigmas que, con distintas vertientes (keynesianismo, marxismo, desarrollismo, de la dependencia, etc.), detentan una crítica común a la ortodoxia económica.

Ello contrasta con las redes transnacionales de la sociedad civil - *Transnational Advocacy Networks* (TANs) - en las que su *episteme* es fundamentalmente normativa. En este caso encontramos movimientos sociales y ONGs de distinto linaje que, al abogar por temas conexos con el comercio tales como derechos humanos, medio ambiente, trabajo, género, etc., propician la realización de protestas o luchan por una mayor inclusión de temas y participación de distintos actores en las instituciones que lo regulan.

Por último, también es posible diferenciar a las CPs que, orientadas a la gobernanza global, y partiendo de un entendimiento común en sus miembros acerca de lo justo y legítimo, sobresalen como comunidades de “buenas prácticas”.

b. Identidad: su construcción depende de negociar el significado de nuestra experiencia como miembros de la sociedad mediante el desarrollo de tres procesos: compromiso, imaginación y alineamiento. El compromiso es lo que permite a los individuos conformarse a las normas de la comunidad y negociar su participación en ella. La imaginación permite vincular la experiencia de sus miembros con la de otros, y la identidad les permite combinar sus recursos materiales e ideas en pos de una práctica conjunta.

c. Límites: el supuesto aquí es que cada individuo pertenece simultáneamente a más de una CP de tal forma que las pertenencias se superponen, no siendo ellas siempre congruentes en términos de afiliación institucional, v.g. países pertenecientes a distintos alineamientos regionales—países miembro del MERCOSUR y aquellos que son miembro de la UE- los que, sin embargo, coinciden en el uso de un lenguaje y conocimiento común relacionado con la cooperación y la integración regional. En este marco, también debe ponderarse la posición relativa que ocupa cada CP; por ejemplo puede afirmarse que quienes pertenecen a la CP vinculada a la gobernanza del comercio internacional con epicentro en la OMC se encuentran comprendidos por la CP que aboga por el libre comercio.

d. Estructura: la CPs pueden ser ubicadas en tres círculos concéntricos; las prácticas nacen en el primer círculo interno; seguidamente se ubica el círculo

intermedio en el que las personas que cuentan con la experticia y compromiso normativo ayudan a difundir las prácticas; y finalmente es posible divisar un círculo externo, integrado por aquellos expertos practicantes y activistas que adoptan y ayudan a implementar esas prácticas, más allá de sus propios límites funcionales y nacionales.

Traduciendo lo dicho al campo del comercio internacional, en el caso del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC, 2017) sus normas y prácticas emanaron del círculo interno de la Organización Mundial del Comercio (OMC); luego intervino un segundo círculo formado por los delegados de los países miembros que participaron de la construcción del acuerdo y por aquellos líderes políticos que impulsaron su celebración y la aplicación del AFC dentro de sus propios estados; por último, también jugaron un papel importante los miembros de *think tanks*, universidades y sectores de la burocracia nacional quienes, desde el círculo externo, se pronunciaron y comprometieron con la desburocratización del comercio exterior.

También debe tenerse presente que algunas comunidades de prácticas suelen estar fuertemente integradas; en ellas sus miembros se conocen personalmente y sus prácticas están restringidas a acciones puntuales, v.g.: los miembros de los paneles que estudian los casos en litigio dentro del Sistema de Solución de Controversias de la OMC. En otras CPs, en cambio, sus miembros tienen vínculos más laxos y pocas veces se conocen entre sí, por cuanto deben realizar actividades muy disímiles; tal el caso de los especialistas en comercio internacional quienes pueden desarrollar actividades que van desde el diseño, gestión y/o implementación de políticas públicas hasta aquellos orientados a la investigación, docencia y difusión, sobrepasando así los límites organizacionales de la OMC.

c. Agencia: las personas actúan sobre la base de sus creencias e interpretaciones de la realidad. “...*las razones no surgen directamente del mundo material sino del significado, valor y función con los que los objetos materiales son caracterizados...lo que ellos [agentes] realmente piensan que*

están haciendo y, por tanto, lo que hacen está constituido o es posible gracias a la episteme.” (Adler, Emanuel, 2005, p. 25)¹²

d. Poder, gobernanza y autoridad: al fijar los significados y discursos que derivan en prácticas sociales, las CP ejercitan el poder en un aspecto central. Para ello los miembros se valen de la negociación, fijando gracias a ella los significados y los discursos de la CP. Como la autoridad personal ejerce un papel destacado en la burocracia, la incorporación de decisores públicos en la CP puede cambiar el conocimiento, la identidad y el aprendizaje social de una CP pequeña y localizada, a otra de alcance nacional.

A medida que las CP se expanden, absorbiendo a su paso a un mayor número de decisores, sus recursos organizacionales y materiales pasan a formar parte del repertorio de la CP expandida, estructurando la práctica de la burocracia, gobiernos, estados nacionales y coaliciones internacionales. Pero esa autoridad personal también puede ser conducente a la innovación intelectual, la difusión a través de los medios masivos de comunicación, los emprendimientos económicos y la modificación de la opinión pública.

e. Interés: en tanto las CPs se expandan, sus intereses adquirirán una dimensión política e incluso global, evolucionando hacia nuevas prácticas establecidas. Continuando con los ejemplos afines al objeto de este trabajo, el sistema de solución de conflictos del GATT (1947), en el que las controversias podían dirimirse en el marco normativo de cada acuerdo, mutó al denominado “Sistema de Solución de Diferencias” de la OMC (1995) en el que, entre otras modificaciones, se aplica un sistema de reglas único para todos los acuerdos que integran el sistema multilateral del comercio.¹³

1.2.1. La comunidad epistémica como especie de la comunidad de práctica

Las comunidades epistémicas (CEs) son redes de profesionales que poseen una experticia y competencia en un área particular del saber y que detentan

¹²La traducción es mía.

¹³ Hoy (2019-2020) el sistema de *rule of law* propio del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, se encuentra bajo la presión de los Estados Unidos por cuanto aboga por retroceder al modelo GATT.-

un conocimiento relevante desde el punto de vista público (Haas, Peter M., 1992, p. 3).

Entendidas también como aquellas *redes de expertos que comparten tanto un sistema de supuestos como un conjunto de valores políticos*, las CEs pueden esclarecer las relaciones causales de un determinado fenómeno y dar asesoramiento sobre los resultados probables de varios cursos de acción. En segundo lugar, las CEs pueden iluminar las interrelaciones entre los temas y la cadena de eventos que podrían emerger del fracaso de un determinado curso de acción o de la adopción de una determinada política. En tercer lugar, las CEs pueden ayudar a definir el interés de un estado o de una facción dentro de él. En cuarto lugar, las CEs pueden contribuir a formular políticas públicas cuando quienes ocupan lugares de decisión buscan asesorarse y obtener información con la cual justificar o legitimar una opción política. (Haas, Peter M., 1992).

Es oportuno aclarar que el término comunidad epistémica admite al menos dos tipos de definiciones. De un lado tenemos las definiciones enroladas en las ciencias naturales y por otra aquellas que poseen un enfoque sociológico. En el primer caso las CEs están vertebradas en la creencia común de que el método científico es la única manera de acceder a la verdad. El segundo caso, al que adherimos, afirma que lo que une a los miembros de una CE son sus creencias compartidas y su fe en la veracidad y aplicabilidad de sus conocimientos.

*...si bien las CEs pueden integrarse con profesionales de una gran variedad de especialidades y backgrounds, cuentan con (1) un conjunto compartido de **creencias normativas y principistas**, las que proveen una racionalidad basada en valores para la acción social de los miembros de la comunidad; (2) **creencias causales** compartidas, las que surgen de sus análisis de la prácticas que conducen a un set central de problemas propios de su dominio y que entonces sirven como fundamentos para elucidar los múltiples vínculos entre las acciones políticas posibles y los resultados deseados; (3) **nociones compartidas de validación** –intersubjetivo, criterios definidos internamente para*

*sopesar y validar el conocimiento dentro del dominio de su experticia; y (4) una **empresa política común** - es decir, un conjunto de prácticas comunes asociadas a un grupo de problemas en relación a los que se dirige sus competencias profesionales asumiendo que, consecuentemente, el bienestar humano será ampliado* (Haas, Peter M., 1992, p. 3).¹⁴

Siguiendo este enfoque las comunidades epistémicas (CEs) no deben ser confundidas con un nuevo actor hegemónico que pretende controlar los destinos de la sociedad; en lugar de ello, estas comunidades buscan centralmente intervenir e influir; su orientación es de orden instrumental (Haas, Peter M. and Emanuel Adler, 1992, pp. 367-390).

En cuanto a su papel con relación a las áreas temáticas, por ejemplo aquellas vinculadas al comercio internacional, cabe agregar que las CEs las institucionalizan y enmarcan.

La política internacional, en particular la política comercial internacional, puede interpretarse entonces como un proceso en el que las innovaciones políticas de las CEs pueden difundirse tanto en el plano nacional como en el transnacional e internacional, para convertirse en la base de nuevas prácticas internacionales e instituciones. Esta perspectiva se potencia si pensamos que los *issues* internacionales son cada vez más técnicos, complejos, inciertos e interdependientes¹⁵.

¹⁴La traducción y el énfasis son propias

¹⁵Para Keohane, O. y Nye las nuevas relaciones entre los actores internacionales se dan bajo las condiciones de la “interdependencia compleja”, en la que el único liderazgo efectivo es el múltiple, tanto a escala global, como en las distintas áreas temáticas. La interdependencia compleja se caracteriza por la presencia de diversos canales que conectan las sociedades, por la ausencia de jerarquía en los temas y por la abstención del uso de la fuerza en la medida que no siempre asegura el logro de objetivos a alcanzar. “*La ilusión de que las políticas macroeconómicas pueden ser puramente domésticas tendrán que ser descartadas,...Eso no significa que los gobiernos perderán el control sobre sus economías en función de una organización internacional con poder soberano, pero sí que ellos aceptarán una mucho mayor participación internacional en su proceso decisorio, en relación al que tenían en el pasado...Los estados más poderosos, como los Estados Unidos, tendrán gran influencia sobre más áreas (temáticas); pero por razones simbólicas o sustantivas, otros estados necesitarán tomar roles de liderazgo. Liderazgo múltiple es así un término más adecuado para ese proceso diferenciado de tomar la iniciativa, que el de liderazgo compartido*”. (Keohane, O. y Nye, 1977, p.232).

Debido a la creciente interdependencia, una vez que los valores y expectativas de la comunidad epistémica son introducidos al proceso político y son compartidos internacionalmente, la comunidad epistémica pasa a convertirse en un engranaje esencial para la coordinación y estructuración de las relaciones internacionales.

Es interesante advertir que las ideas de las CEs en torno a un área temática particular evolucionan independientemente de la influencia de los gobiernos en dicha área. En el largo plazo, la institucionalización de su influencia ocurre a través de la “socialización”, esto es, de la transmisión entre las partes de normas e ideales. Sin socialización no hay coordinación ni cooperación internacional. Las principales capacidades de las CEs son el *framing*, difusión, selección y persistencia de las políticas.

I. **Enmarcando** –*framing* - el rango de controversias políticas alrededor de un tema (*issue*). Esto resulta esencial para interpretar la naturaleza del área temática y enmarcar el contexto en el que los datos van a ser interpretados; las comunidades epistémicas guían a los decisores públicos en la elección de normas e instituciones dentro de las cuales resolver o manejar los problemas. La identificación de los intereses depende en gran medida de cómo son enmarcados los temas. Ej: al caracterizar los servicios internacionales como “comercio” en lugar de hacerlo como una actividad bajo el monopolio público, la comunidad epistémica dominante en temas comerciales en los ‘90s insertó los servicios (GATS) dentro de aquellas dinámicas incluidas desde entonces bajo la órbita institucional de la OMC. Otra alternativa completamente diferente hubiera sido que el debate en torno a los servicios hubiera sido tomado por la ONU (UNCTAD) lo que hubiera modificado la actual política desreguladora de la OMC, por otra más orientada a su regulación (UNCTAD).

II. **Difusión de las políticas:** las comunidades epistémicas promueven la comunicación internacional y los procesos de socialización. Quienes integran la comunidad epistémica no sólo participan activamente a nivel nacional, sino además transnacional, comunicándose con sus colegas en cuerpos científicos u otras organizaciones internacionales, en conferencias, a través de

publicaciones y otros métodos de intercambio de experiencias e información. Estos vínculos transnacionales les permiten ejercer presiones concurrentes sobre los gobiernos, aun cuando ello no esté formalmente planeado. Si una comunidad epistémica tiene éxito en influenciar a quien juega un rol dominante en una determinada área temática, eso puede tener un impacto directo en la agenda y las negociaciones y un impacto indirecto en la conducta de los estados más pequeños. Por el contrario, si la influencia de la comunidad epistémica se da en una organización o en un estado menos poderoso, la influencia se limita sólo a ese actor. La comunidad epistémica no tiene que ser grande para tener impacto en la coordinación internacional. Lo importante es el *timing*; las crisis alertan a los decisores públicos sobre los límites de entendimiento en un área temática, lo que a su vez los impulsa en la búsqueda por conseguir asesoramiento de una nueva comunidad epistémica o aumentando su confianza en ella.

III. Selección de las políticas: si no hay políticas y los decisores no están familiarizados con el tema, una comunidad epistémica puede enmarcar el tema y definir los intereses del decisor. Incluso si no existen instituciones internacionales, las comunidades epistémicas pueden proveer un marco institucional en su reemplazo. En este caso, las comunidades epistémicas ejercen el máximo de influencia en el proceso de innovación, difusión y selección. Por el contrario, si el decisor sí está familiarizado con el tema, es probable que convoque a la comunidad epistémica cuya idea se alinee con su agenda política. En este caso la comunidad epistémica estará más involucrada en justificar, fortalecer y promover, que en elegir políticas. En ese punto, el principal objetivo del decisor es construir coaliciones domésticas e internacionales que apunten sus políticas. Nuevamente, el *timing* es sumamente importante; el descrédito de las políticas aislacionistas de los '30s, contribuyó de manera decisiva a la aceptación de las ideas que abrieron paso a los acuerdos de Bretton-Woods.

IV. Persistencia de las políticas: Las ideas y políticas nuevas, una vez que se institucionalizan, pueden alcanzar el estatus de ortodoxas. En tal caso, surgirán nuevas ideas “heterodoxas” que competirán, desde una posición marginal o minoritaria, por alcanzar el mismo status. Eso se logra gracias al

proceso de socialización y a los esfuerzos persistentes de las comunidades epistémicas. La capacidad de influenciar de las comunidades epistémicas depende a su vez del consenso existente entre los miembros de esa comunidad. Inversamente, cuando una comunidad epistémica pierde consenso, su autoridad disminuye y los decisores tienden en ese momento a prestar menos atención a sus recomendaciones y “recetas”. En línea con ello, las ideas económicas que promovieron las políticas del denominado “Consenso de Washington” en la Argentina, entre ellas la idea de la apertura comercial unilateral y profunda, luego de la crisis de 2001 perdieron el consenso que habían conseguido en los ‘90.

Asimismo, K. Sikkink (2003) da cuenta de las relaciones entre actores no estatales y la forma en que dichas interacciones se estructuran en torno a formación de redes de organizaciones de la sociedad civil. Aquí se encuentra implícito el concepto de “redes” como una forma de organización caracterizada por patrones de comunicación e interacción horizontales, recíprocos y voluntarios. Estas redes pueden englobarse, según sus distintas motivaciones, dentro de tres categorías: aquellas que están integradas por corporaciones empresarias transnacionales y bancos; las que se originan a partir de un grupo de ideas causales compartidas, como los grupos científicos o comunidades epistémicas; y por último, las redes motivadas por ideas principistas o valores. (Keck & Sikkink, 1998).

Coincidiendo con Peter Hass (1992), Keck y Sikkink (1998) también señalan que entre las características centrales de las redes transnacionales de la sociedad civil (*Transnational Advocacy Networks* o TANs) sobresale su capacidad para enmarcar o presentar (*framing*) los temas de tal manera que sean comprensibles para el público específico al cuál se dirigen. La construcción de marcos cognitivos es un elemento central de las estrategias políticas de las TANs en la medida que dichos marcos permiten incluir temas nuevos en la agenda de los gobiernos y en los organismos internacionales. Estas características –*framing* y construcción de modelos cognitivos – resultan ser atributos sobresalientes de otras redes como las comunidades epistémicas y por tanto un elemento clave a considerar en nuestro proyecto.

Muestra de la importancia de las redes de conocimiento o “comunidades epistémicas transnacionales” es la propia experiencia Latinoamericana. En efecto, si retrocedemos suficientemente en el tiempo hasta la década del '50 y '60, encontramos la experiencia emanada de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) cuando, a consecuencia de la caída en los términos de intercambio de los productos de exportación primarios, promovió la implementación de una política de desarrollo endógeno en la región.

Otro ejemplo, fue el ya invocado “Consenso de Washington”. Situado en los '90, ese paradigma produjo un gran impacto debido al rol desplegado por las instituciones de Bretton Woods, principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), en tanto correas de transmisión y penetración del neoliberalismo. (Botto, Mercedes, 2007, p. 31)

El patrón de funcionamiento de las redes transnacionales, particularmente en el caso de las redes principistas –*advocacy* - pero también en las epistémicas, es el denominado “*Boomerang Pattern*” (Keck and Sikkink, 1998:12-14). Esta estrategia es puesta en funcionamiento cuando los canales de comunicación entre los actores domésticos y sus estados se encuentran bloqueados. Como respuesta, los actores no estatales buscan aliados en el exterior de manera de permitirles ejercer presión desde afuera sobre sus propios estados. Esta estrategia permite obtener ventajas tanto para las “organizaciones de la sociedad civil” (OSCs) de los países en desarrollo como para aquellas que operan desde los países desarrollados: para los actores menos poderosos del Tercer Mundo las redes proveen acceso, influencia, dinero e información; para los grupos del norte esta asociación es útil para demostrar su compromiso con las luchas y demandas de sus colegas del sur.

Para instrumentar dichas estrategias, las TANs pueden recurrir a una serie de tácticas: (a) políticas de información o la habilidad para usar información política creíble y emplearla rápidamente allí donde tenga más impacto; (b) política simbólica, consistente en la capacidad para utilizar símbolos, acciones e historias que den sentido a una situación frente a una audiencia, por lo general, distante tanto geográfica como culturalmente; (c) política de influencia, en referencia a la habilidad para recurrir a actores lo

suficientemente poderosos como para afectar una situación donde, bajo circunstancias normales, los miembros más débiles de la red no podrían ejercer su influencia; y (d) políticas de responsabilidad, que refiere al esfuerzo que los actores poderosos hacen para mantenerse fieles a sus propuestas políticas originales. Asimismo, estas redes se caracterizan por el intercambio de individuos y recursos entre los distintos actores que la componen, ello dentro de una o varias áreas temáticas.

Por último, suscribimos con Mercedes Botto la relevancia teórica que tiene para los estudios sobre comunidades epistémicas, la tipología que distingue entre los cambios de *paradigma*, de *estrategia* o de *coyuntura* (Botto, Mercedes, 2007, pp. 32-33). Con los primeros se busca modificar no sólo los medios de la política pública, sino también sus objetivos. En cuanto a los cambios de estrategia, ellos se limitan a los instrumentos de política, sin alterar sus objetivos de fondo. Por último, las decisiones de coyuntura consisten en pequeños ajustes en el uso de los instrumentos de la política aunque sin modificarlos. Traslado ese enfoque a nuestro trabajo nuestra hipótesis de trabajo es que en el ciclo kirchnerista, sobre todo a partir de 2011-2015, la comunidad epistémica liderada por Axel Kicillof realizó un *cambio de estrategia* en la formulación de la política comercial externa.

2. LAS COMUNIDADES EPISTÉMICAS Y LA COORDINACIÓN POLÍTICA INTERNACIONAL

La falta de certezas técnicas y la creciente complejidad del mundo actual hacen que la coordinación política entre los distintos actores que forman parte de la gobernanza global –estados, organizaciones de la sociedad civil y empresas - sea una tarea imprescindible, al tiempo que crecientemente difícil.

Sin embargo el análisis de la coordinación política, tanto en la esfera doméstica como internacional, suele ignorar el hecho que los actores pueden aprender nuevos patrones de razonamiento y consecuentemente perseguir nuevos intereses. La manera en que los estados identifican sus intereses y reconocen el abanico de acciones a implementar en áreas específicas del

diseño de políticas públicas depende de la manera en que los problemas son entendidos por los decisores públicos o son representados por aquellos a los que se les pide asesoramiento bajo condiciones de incertidumbre.

En otras palabras, partimos de un enfoque en el que analizamos el rol que tienen las redes de expertos basadas en el conocimiento (CEs) en la articulación de las relaciones de causa y efecto de problemas complejos y cómo contribuyen con los estados a identificar sus intereses, enmarcar los temas *–issues–* del debate colectivo, proponer políticas específicas e identificar puntos clave para la negociación. Ello así por cuanto “...*el control sobre el conocimiento y la información es una dimensión importante del poder...la difusión de nuevas ideas e información puede conducir a nuevos patrones de conducta y probar ser un factor importante de la coordinación política internacional...*”. (Haas, Peter M., 1992, pp. 2-3).

El análisis de la coordinación política podría conducirse en un *issue-area* específica, describiendo la pertenencia de las creencias compartidas por una comunidad de expertos, rastreando las acciones emprendidas por la comunidad y discutiendo su impacto.

Trasladando ese enfoque a nuestro objeto de estudio, en adelante nos proponemos analizar la coordinación política en el área del comercio internacional, para lo cual describiremos las ideas predominantes de sus expertos, rastreamos sus acciones en el marco de la CE a la que pertenecen y estimaremos su impacto.

Inscrito en los estudios y trabajos propios de la economía política internacional, nuestro análisis hará foco en la política comercial externa por cuanto presenta una serie de características relevantes.

En primer lugar, el comercio, junto con la guerra, es el vínculo más antiguo y trascendente entre las naciones. Ambos determinan, en gran medida, el devenir de las relaciones internacionales, particularmente desde que el sistema internacional se hecho más interdependiente.

En segundo lugar, la gobernanza del comercio internacional involucra la participación de actores y procesos desplegados en tres niveles: nacional,

intergubernamental y transnacional. Debe destacarse que los tres niveles demandan, y a su vez son permeados por, la participación de una variedad de profesionales que aportan su experticia mediante el ejercicio de roles diversos tales como los de académicos, expertos y tecno-burócratas.¹⁶

En el nivel *nacional* activan su participación los técnicos y profesionales que representan a los intereses sectoriales locales, los decisores públicos que detentan responsabilidades políticas y los miembros de la burocracia estatal que gestionan el “día a día” la política comercial. En este nivel los procesos articulados refieren al diseño, gestión y ejecución de las políticas públicas comerciales del estado argentino. En el nivel *intergubernamental* encontramos procesos dominados por la diplomacia de los tratados comerciales, con asiento en la OMC. Además de los actores estatales que por definición intervienen en él, también participan las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) que representan al mundo académico (v.g. Cátedras OMC). Otras OSCs de tipo movimientista trasladan sus reclamos por la defensa de intereses tales como el medioambiente, el laboral, las políticas de género, derechos humanos, entre otros, tanto a los estados como a distintas organizaciones internacionales (v.g. OMC, G20, UNCTAD). Respecto al nivel *transnacional* también participan en él actores de la sociedad civil y del mercado, aunque organizados mediante la constitución de redes transnacionales de la sociedad civil. Su finalidad es influir en la toma de decisiones tanto estatal como intergubernamental, no sólo en torno a *issues* estrictamente comerciales sino, como sucede en el nivel intergubernamental, también a aquellos no comerciales en sentido estricto. A diferencia de lo que sucede en el nivel intergubernamental, en el que las OSCs enfocan sus reclamos en demandas originadas en sus países de pertenencia, en el nivel transnacional los reclamos son articulados mediante la participación de redes

¹⁶Hago propia la siguiente aclaración: “A lo largo del libro se utilizan de manera indistinta los términos academia, investigadores, expertos y técnicos...Si bien desde el punto de vista epistemológico no son lo mismo, también es cierto que la academia en sentido tradicional o la universidad han dejado de ser el único ámbito de acción de los investigadores y hoy se abre un mapa más amplio de instituciones que compiten en el mercado de las ideas. En efecto, en la actualidad, los académicos desarrollan una amplia gama de actividades, definidas como “servicios analítico simbólicos” que tienen que ver con la identificación, la solución y el arbitraje de problemas materiales mediante la manipulación de conocimientos (Reich, 1992)...”. (Botto, Mercedes, 2007, p. 32).

transnacionales de la sociedad civil, integradas por organizaciones que, por el origen y el contenido de sus reclamos, involucran a más de un estado nacional.

La tercera característica que hace relevante el análisis de la formulación de la política comercial externa, es la fuerte puja redistributiva que conlleva, atento el impacto directo que ese tipo de políticas tienen en el desempeño de la economía y sus actores domésticos. Ello sitúa el marco fundamental del debate sobre la política comercial externa en la confrontación entre aperturistas y proteccionistas que, en el caso de la Argentina, se remonta a los albores de su revolución independentista.¹⁷

Paralelamente, la política comercial externa tiene tres ejes de tensión que marcan sus límites y permiten entrever sus alcances. Por un lado, la *presión liberalizadora* como consecuencia de la pertenencia a un sistema multilateral de comercio vertebrado a partir de acuerdos con cláusulas de aplicación obligatoria para sus estados miembro (OMC 1995). El segundo eje lo configura el *aumento de las agendas negociadoras*, tanto en tipo como en número. El tercero surge de la demanda de las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) por una *mayor participación y transparencia*.

2.1. Las comunidades epistémicas y el comercio internacional: liberalismo vs. nacionalismo

La política comercial externa se inscribe en el campo de la economía política, disciplina que estudia la interacción entre el estado y el mercado. El estado y el mercado son fuerzas interdependientes en la medida que el estado tiene la capacidad de influir en el funcionamiento del mercado al fijar la naturaleza y alcances de los derechos de propiedad y las reglas que gobiernan el comportamiento económico, al tiempo que el mercado es un actor ineludible como fuente de recursos necesarios para la construcción del poder estatal. Por otro lado, especialmente desde la Paz de Westfalia (1648), las fronteras territoriales han sido la base necesaria para la construcción de la autonomía nacional y la unidad política estatal. Contrariamente, para el mercado es

¹⁷ Recuérdese el debate introducido por Mariano Moreno en la “Representación de los hacendados” (1809), escrita en nombre de ganaderos y agricultores, para demandar al Virrey Cisneros la libertad de comercio.

imperativo remover los obstáculos políticos y económicos que limiten su funcionamiento. En tanto que las fuerzas del mercado, corporizadas bajo la forma de comercio, dinero e inversiones, tienden a saltar las fronteras nacionales, la tendencia de los gobiernos consiste en restringir, encauzar y hacer que las actividades económicas sirvan a los intereses y preservación del estado (Gilpin, Robert, 1990, pp. 19-22).

Partiendo en su análisis de la interrelación entre el estado y el mercado, sobresalen tres perspectivas ideológicas diferentes respecto al comercio internacional. Por un lado la de los *economistas liberales*¹⁸ para quienes los beneficios derivados de la división internacional del trabajo, basada en el principio de ventaja comparativa, determinan la evolución de los mercados y alimentan la armonía entre los estados. Asimismo esta perspectiva sostiene que el aumento de la interdependencia económica crea las bases fundamentales para la paz y la cooperación.

Por otro lado, la *perspectiva nacionalista* subraya el papel del poder estatal en la configuración del mercado y la naturaleza conflictiva de las relaciones internacionales; afirma que la interdependencia económica debe tener una base política y que ello abre paso a un nuevo campo de conflicto entre los estados, aumentando así la vulnerabilidad nacional y funcionando como un mecanismo de sometimiento a disposición de los estados nacionales más poderosos.¹⁹

Por último, debe citarse en tercer lugar la mirada *marxista* y, dentro de ella, su reformulación leninista. En efecto, para Karl Marx el capitalismo está destinado a fallar por causas económicas, luego que el proletariado se rebele a causa de su creciente empobrecimiento; en ese contexto los actores centrales son las clases sociales. Para Lenin, en cambio, los principales actores son los estados nacionales mercantilistas en competencia creciente por causas económicas. De tal forma, Lenin consideraba al capitalismo internacional

¹⁸El término liberal hace referencia al compromiso con el individualismo, el mercado libre y la propiedad privada.

¹⁹Esta perspectiva también se la conoce como mercantilismo, estatismo, proteccionismo, Escuela Histórica Alemana, etc.

como intrínsecamente inestable y propenso a la guerra (Gilpin, Robert, 1990, pp. 47-53)

Los liberales consideran que el comercio es una fuerza a favor de la paz, pues creen que la interdependencia económica crea lazos positivos entre los pueblos y crea una armonía de intereses entre las sociedades; además le da a los Estados una participación en el mantenimiento del statu quo. Los nacionalistas económicos y los marxistas contemporáneos, por su parte, consideran que el comercio es pernicioso, dado que la especialización económica y la interdependencia hacen a los estados inseguros, dependientes y vulnerables a los acontecimientos externos. Por lo tanto al comercio se lo ve como una fuente de tensiones políticas y de influencia económica como un instrumento que le quita a una sociedad la capacidad de gobernar sus propios asuntos... (Gilpin, Robert, 1990, p. 186).

La polémica reseñada arriba ha decantado en dos teorías económicas diferenciables del comercio internacional. Una de ellas surge de las formulaciones clásicas de Adam Smith, David Ricardo, Heckscher-Olin-Samuelson y otras formulaciones neoclásicas. La otra emerge de la tradición nacionalista cuyos orígenes se remontan al pensamiento mercantilista, a la Escuela Histórica Alemana y a los nacionalistas económicos. Ambas difieren respecto a aspectos fundamentales tales como sus propósitos, causas y consecuencias del comercio internacional.

Seguidamente desarrollaremos brevemente ambas teorías e incorporaremos a los nuevos enfoques que pujan por ocupar su lugar como fuente teórica de las comunidades epistémicas dominantes.

2.1.1. La teoría liberal del comercio internacional:

La creencia fundacional de este enfoque es que la especialización aumenta la eficiencia productiva y que el comercio aumenta las posibilidades del consumo mediante el incremento de la oferta y la consecuente baja en el precio de los productos. Las bases de este modelo fueron edificadas por el filósofo Adam Smith (*An Inquiry into the Nature of Causes of the Wealth of*

Nations, 1776) al firmar que el crecimiento económico es una función de la división del trabajo y que cuando un estado aumenta sus aranceles comerciales restringe el bienestar interno y el crecimiento económico. Por tanto, Adam Smith concluía que el comercio debía ser libre y que las naciones debían especializarse en aquello que podían hacer mejor sobre la base de una división geográfica del trabajo. Asimismo, señalaba que la división del trabajo se basaba en la “ventaja absoluta”, la que se produce cuando un productor que goza de una cantidad determinada de recursos es capaz de obtener una producción total a menor costo que cualquier otro competidor.

Posteriormente, David Ricardo (*Principles of Political Economy and Taxation*, 1817) intentó por primera vez demostrar la hipótesis de que el comercio internacional es mutuamente beneficioso mediante su ley de las ventajas comparativas. En tanto que Adam Smith concebía al comercio internacional en base a una ventaja absoluta, Ricardo entendía que el flujo del comercio internacional dependía del costo “relativo” de los bienes producidos. Por tanto si bien existe una división internacional del trabajo, la misma se basa en los costos comparativos; son ellos los que conducen a los países a especializarse en bienes con costos comparativamente más bajos. Por tanto aunque un país detente una ventaja absoluta respecto a todos los bienes, aun así debería especializarse en la producción de aquel bien cuyo costo comparativo más bajo les permitiera a todos los países beneficiarse más en el intercambio. Por tanto, Ricardo concibe al comercio internacional no como un juego de suma cero, sino como una actividad con ganancias compartidas.

Sin embargo, la teoría de Ricardo omitía el costo del transporte y suponía que los factores de producción eran móviles en el país pero inmóviles internacionalmente de modo tal que, en dicha lógica, el costo comparativo era un valor fijo de la ecuación comercial y no podía transferirse de un país a otro. Otro de los supuestos de este enfoque es que el valor del trabajo es el principal determinante del costo de producción.

Posteriormente, la década de los 1980's engrosó este paradigma con trabajos que agregaron al modelo ricardiano los costos de transporte, la idea de la movilidad de los factores de producción, la importancia de las economías de

escala en el comercio exterior y la noción que no sólo la fuerza laboral determinan el costo de producción. Esta perspectiva neoclásica, conocida como modelo “Heckscher-Olin-Samuelson”, sostiene que los costos comparativos de una nación dependen de la abundancia relativa y la mejor combinación de sus distintos factores productivos tales como la mano de obra, el capital, la administración, los recursos naturales y la tecnología.

Más adelante en el tiempo, y a consecuencia de las transformaciones producidas en la producción y el comercio en la segunda mitad del siglo XX, se han incorporado al análisis precedente el papel de la tecnología, las economías de escala, la naturaleza dinámica de los costos comparativos y la expansión del comercio “inter” e “intra” industrial.

Incluso algunos autores (Gilpin, R., 1990) incluyen, en el “limbo” creado en los límites de la teoría liberal y la nacionalista, a los trabajos sobre las “políticas comerciales estratégicas”, cuyo argumento común es que en una economía global cada vez más interdependiente y habitada por empresas oligopólicas y estados competitivos, estos últimos tienen fuertes incentivos para ensayar políticas que trasladen las ganancias de las empresas extranjeras a las nacionales.

El contraste entre la teoría tradicional del comercio y estas nuevas aproximaciones es notable. Mientras que el énfasis de la teoría del comercio desde Ricardo a Heckscher Ohlin recaía en el comercio entre las industrias, estas teorías recientes se centran en el comercio intraindustrial, intraempresario e interempresario. Las teorías clásicas y neoclásicas daban por sentado que la mano de obra y el capital eran inmóviles, los costos comparativos estáticos y sólo se intercambiaban productos terminados. Estas teorías más nuevas por su parte intentan dar cuenta de un mundo en el cual el capital es altamente móvil y los productos se intercambian en todos los estados del proceso de producción, desde el conocimiento tecnológico hasta bienes intermedios y componentes del mismo producto final. (Gilpin, Robert, 1990, p. 191).

Cabe entonces preguntarse cuál es “núcleo duro” de premisas que surgen del conjunto de trabajos que conviven dentro de la teoría liberal del comercio. La respuesta es que el *libre comercio* es superior al proteccionismo; que la *especialización y división del trabajo* son vías idóneas para acumular riqueza e incrementar el acceso al consumo; y que *antes de imponer restricciones* al comercio es mejor *eliminar sus distorsiones, mediante la reducción de aranceles*.

En otras palabras, **libre comercio, especialización/división del trabajo y desregulación** constituyen el *core* de la “ortodoxia” liberal en materia de comercio internacional.

2.1.2. La teoría nacionalista del comercio internacional

Si bien pueden incluirse aquí a los autores mercantilistas, la primera formulación nacionalista propiamente dicha, incluyendo la defensa del proteccionismo con el norte puesto en el desarrollo económico, fue la de Alexander Hamilton (*Report on the Subject of Manufactures*, 1791).

En efecto, Hamilton formuló por primera vez una estrategia de desarrollo económico anclada en la política de “sustitución de importaciones”. En tal sentido, sostuvo que la capacidad de producir manufacturas es la clave para la riqueza, prosperidad y seguridad de un país. Por lo tanto, la radicación geográfica de la producción de manufacturas debe ser una preocupación estatal constante.

Para el nacionalismo, los gobiernos deben intervenir activamente en el fomento industrial y la economía siempre debe subordinarse a los fines estatales; así los ejes centrales de la propuesta nacionalista son el *proteccionismo*, la *industrialización* y la *intervención estatal*.

La finalidad principal de la estrategia proteccionista consiste en transferir los ingresos de los consumidores y sectores desprotegidos a otros actores de la economía considerados relevantes en términos de la fuerza laboral en juego y sus salarios, el carácter estratégico de su producción o como consecuencia de alianzas políticas que detentan con el elenco gobernante. Incluso los

argumentos proteccionistas pueden incluir sectores alejados *prima facie* de la lógica económica tales como los derechos humanos y el medio ambiente.

Por otro lado no debe perderse de vista en las conclusiones de este trabajo que “...Las presiones proteccionistas nunca se han ido del todo y son especialmente fuertes y exitosas durante los retrocesos económicos” (Gilpin Robert, 2000).²⁰

Estas ideas fueron tomadas y profundizadas en el siglo XIX por Friedrich List quien sentó las bases de la Escuela Histórica Alemana. List sostenía que la teoría liberal formulada por los economistas clásicos ingleses representaba la política de los fuertes, puesto que no existía ninguna división internacional “natural” del trabajo y que ella era la resultante histórica de la utilización del poder económico y político; en su lugar el enfoque nacionalista del comercio internacional pone énfasis en una política comercial que favorece el *desarrollo o preservación de la industria nacional*.

En el caso de los países en desarrollo, su interpretación de la teoría nacionalista pone más el acento en las políticas *de sustitución de importaciones*, en tanto que la lectura predominante de los países desarrollados fue inspirada por la experiencia japonesa de adopción de políticas industriales al servicio del desarrollo de sectores productivos estratégicos.

Otra premisa importante de la teoría nacionalista del comercio exterior es que el libre comercio expone a la economía nacional a los vaivenes del mercado internacional, debilita la autonomía estatal y restringe su control sobre la economía. Sostiene que la especialización en la producción de *commodities* reduce la flexibilidad y aumenta la vulnerabilidad y dependencia de la economía nacional respecto de la economía internacional, amenazando de ese modo a la industria nacional y con ella los empleos, la seguridad nacional y otros valores fundamentales.

Si bien en la actualidad tanto liberales como nacionalistas coinciden en la necesidad de proteger las industrias nacientes, y con ello reconocen las

²⁰ Énfasis agregado

ventajas de una economía industrial por sobre otra de tipo primaria, los liberales ven al proteccionismo como una herramienta necesaria pero intrínsecamente temporaria, una escala previa antes de llegar al libre comercio. Por su parte, para los enfoques nacionalistas la industria siempre debe protegerse por cuanto es la precondition ineludible del desarrollo económico.

Por otro lado, y como ya adelantamos, la perspectiva de la teoría del “comercio estratégico” comparte con el nacionalismo la necesidad de implementar políticas comerciales proteccionistas, con la finalidad de proteger a las industrias que luego harán las veces de puntas de lanza de su expansión comercial.

Mientras que la protección de la industria nacional [en la perspectiva nacionalista] es fundamentalmente defensiva, la política estratégica comercial es esencialmente ofensiva. Su mensaje central es: “protegerse de las importaciones para promover las exportaciones”. A través de la erección de barreras a la entrada de las importaciones, el uso de subsidios gubernamentales y la reducción de la demanda interna para darle ventaja a las empresas nacionales, las empresas propias pueden adquirir ventajas que les permitirán dominar los mercados mundiales (Gilpin, Robert, 1990, p. 200)

La esencia de la teoría del comercio estratégico postula la *asociación entre las empresas y sus gobiernos* a los fines de ayudarlas a competir más eficazmente en un entorno dominado por industrias oligopólicas. Por tanto desde esta perspectiva los gobiernos nacionales no sólo pueden sino que deben asistir a sus empresas locales, en un marco donde la superioridad tecnológica es determinante – v.g. automotor, computadoras, industria farmacéutica - en donde las economías de escala y el “*learning-by-doing*” son de especial importancia. En otras palabras:

...un gobierno podría proteger una empresa local de sus competidores externos, proveerle subsidios que le permitan cubrir sus costos y mejorar así su ventaja competitiva, tanto en su mercado local como en el internacional. Los Estados Unidos ha ayudado a Boeing con

numerosos contratos de defensa y los gobiernos francés e inglés ha auxiliado a Airbus a través de subsidios directos...(Gilpin, 2000, p. 98).²¹

Lo señalado arriba pone distancia de los argumentos clásicos o neo-clásicos del comercio internacional al introducir, en el debate teórico del comercio internacional, a las políticas de promoción industrial y de exportaciones (v.g. “comercio estratégico”), las que contrastan con el viejo axioma de las “ventajas comparativas” y sus distintas actualizaciones.

En consecuencia, *proteccionismo*, *sustitución de importaciones* para el desarrollo o preservación de la industria nacional e *intervención estatal* a través de *subsidios y contratación de empresas locales*, conforman el núcleo de la teoría nacionalista del comercio internacional.

²¹La traducción es mía

3. LA CRISIS DEL AÑO 2008 Y SU IMPACTO EN EL COMERCIO GLOBAL

...yo lo vengo diciendo desde la época del Ministerio de Economía, a pesar de estar en el gobierno y ser funcionario: creo que la crisis de 2008 que aún continúa desarrollándose en la faz económica, está mostrando ahora sus expresiones políticas. En mi experiencia, mientras siga esta situación de incertidumbre económica, de estancamiento, van a existir problemas para lo que los norteamericanos llaman deliver, es decir, mostrar resultados. (Kicillof, Axel, 2019, p. 126) ²²

La falta de controles a la provisión de créditos en el mercado de propiedades de los Estados Unidos (hipotecas *subprime*) fue la causa *inmediata* que detonó la crisis de 2008. En efecto, la laxitud de las regulaciones condujo a un crecimiento desmedido del mercado de compra-venta de casas particulares y ello, a su tiempo, condujo al crecimiento constante de sus precios durante los quince años que precedieron a la crisis; ello devino en una espiral caracterizada además por el aumento del consumo y el empleo. Asimismo, y en la medida que aumentaban los créditos y los precios de las propiedades, también aumentó el valor de los seguros crediticios contratados por los bancos acreedores.

Por otro lado, otros autores (Laffaye, Sebastián, 2009) añaden causales *mediatas*, remontándose para ello hasta el año 2001. Aquel año cayeron los mercados de valores como consecuencia del estallido de la burbuja de las acciones tecnológicas en USA, dando paso luego a la reducción en la tasa de interés cuya finalidad era alentar la demanda y evitar con ello una recesión. La reducción de las tasas de interés a casi cero y el aumento de la inflación provocó que las instituciones bancarias y los fondos de inversión buscaran inversiones más rentables para lo cual se lanzaron a promocionar créditos inmobiliarios y de otros bienes durables. Ello, a su turno, impulsó la industria de la construcción y el consumo interno, reforzando el incremento en el valor de los inmuebles y un mayor déficit de la balanza de pagos de USA. La opción

²² Énfasis agregado

preferida era endeudarse para adquirir inmuebles y valores de la bolsa bajo el supuesto de que los precios seguirían subiendo. Se advierte entonces que la inversión creciente en inmuebles desvió recursos de otros sectores que hubieran incrementado la productividad de la economía.

Dicho con otras palabras, la inversión se produjo bajo un lema de tintes especulativos: “comprar barato para vender caro”. Sin embargo, las grandes ganancias iniciales atrajeron no sólo a grandes inversionistas, sino también a pequeños ahorristas que deseaban mayores márgenes de ganancias.

La “burbuja” creció hasta un punto en el que las tasas de interés comenzaron a crecer para lidiar con la inflación reinante, conduciendo así a una política monetaria más restrictiva que impactó en el mercado de viviendas, ahora ya saturado. Ante la imposibilidad de cumplir con tasas de interés más altas, las propiedades fueron abandonadas por sus habitantes o por sus constructores lo que, a su vez, depreciaba su valor al momento de ser ejecutadas por los bancos acreedores.

El cuadro crítico descrito arriba se propagó rápidamente al resto del mundo desarrollado primero, y en desarrollo después, como consecuencia de la magnitud de la cartera crediticia inmobiliaria que, curiosamente, resultó escasamente visibilizada en los balances de los bancos internacionales. Ello hizo que las compañías encargadas de evaluar los riesgos de inversión de los bancos internacionales fueran incapaces de seguir eludiendo el problema, aunque ya sin la capacidad de evitar el desplome de las acciones de esos bancos. Consecuentemente, los bancos comenzaron a desconfiar entre sí, negándose a prestarse dinero. El corolario es por todos conocidos: en septiembre de 2008 quebró Lehman Brothers Inc. y, con ello, desapareció la posibilidad de lograr una salida rápida de la crisis y evitar su “efecto contagio”.

Existen otras razones a considerar; en primer lugar, debe considerarse el excedente mundial de capitales en búsqueda de inversiones rentables, lo que a su turno produjo ahorros a nivel nacional y ganancias que no fueron invertidas en su totalidad. Ello se tradujo en el aumento de la demanda, y consecuentemente, en la escasez de bienes primarios y energía que condujo

al aumento de su valor, provocando un fuerte impacto fiscal en países emergentes como la Argentina.

En segundo lugar, el aumento de los precios gatilló el desequilibrio en la balanza de pagos y de olas especulativas, evidenciando con ello la falta de regulaciones suficientes del mercado financiero.²³

CUADRO 1: Causas de la crisis de 2008

<p style="text-align: center;">DISPARADORES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos inseguros para los dueños de propiedades en USA; • Aquiescencia política para la expansión de créditos e inversiones destinadas a la compra de bienes no vinculados a la productividad
<p style="text-align: center;">FALLAS REGULATORIAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sobreestimación de los riesgos y confianza en la autorregulación de los mercados; • innovaciones financieras e internacionalización de las carteras crediticias; • estructura oligopólica de las agencias evaluadoras del riesgo; • desprecio por el riesgo sistémico acumulado; • falta de regulación de los mercados derivados (Fondos de inversión, SPV, etc.).
<p style="text-align: center;">DESMEDIDAS EXPECTATIVAS DE GANANCIAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • heterogeneidad de ganancias entre países y negocios; • Sobreestimación por parte de bancos, firmas y consumidores.
<p style="text-align: center;">IMPRUDENCIA EN EL MANEJO DEL RIESGO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Obtención de altas ganancias tomando riesgos a corto plazo y fundada en la cultura especulativa; • promesas de riesgos nulos por parte de asesores, fondos de pensiones y modelos matemáticos.
<p style="text-align: center;">DESBALANCES MACROECONÓMICOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorro de excedentes por parte de países asiáticos y productores de petróleo;

²³Es interesante notar que los bancos internacionales estaban menos regulados que los bancos locales en USA y que las firmas multinacionales que operaban allí tampoco fueron monitoreadas por los entes de control nacionales.

	<ul style="list-style-type: none"> • triple déficit norteamericano: comercial, presupuestario y ahorro; • insuficiente reducción de los excedentes monetarios después de la recuperación del año 2002; • reinversión en USA del capital que buscaba obtener mayores rentas económicas.
FACTORES AGRAVANTES	<ul style="list-style-type: none"> • Burbujas cambiaria de combustibles, de alimentos y de otros <i>commodities</i>; • mirada cortoplacista respecto a las ganancias, reglas de transparencia y de los reportes de analistas; • escasez de combustibles, de alimentos y de otros <i>commodities</i>; • desigualdad en la distribución de la riqueza y de los ingresos
DEBIL COORDINACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • FMI, Banco Mundial y G7; • sobreestimación del riesgo sistémico.

Fuente: Aiginger, Karl (2009).

3.1. Acerca del carácter sistémico de la crisis de 2008

El capitalismo sufre periódicamente crisis sistémicas (v.g. crisis de 1929 que puso fin al ciclo de oro del capitalismo liberal conocido como Pax Britannica, 1870-1918; crisis del petróleo de 1973), las que suelen aparecer después de un ciclo de altas ganancias y expansión económica (Kotz, D. 2009).

Por crisis sistémica entendemos entonces a aquella que sólo puede resolverse mediante una reestructuración amplia del sistema; inversamente no es sistémica si la crisis puede resolverse mediante el rescate estatal de instituciones financieras, la formulación de nuevas regulaciones y la compensación de la recesión con programas de estímulo económico (Kotz, David, 2009, pp. 305-317)

Talla aquí la distinción académica entre políticas públicas incrementales y racionales. Las primeras son aquellas que varían poco o incrementalmente respecto a las políticas públicas anteriores y basan su diseño en los precedentes históricos. Al contrario, las políticas racionales evocan decisiones que varían completamente el curso de las políticas seguidas hasta

ese entonces y prescindieron por tanto de cualquier andamiaje histórico que las fundamente. Las políticas emergentes de una crisis sistémica suelen semejarse a estas últimas –racionales – más que a las incrementales.

Evidentemente, y de acuerdo a la definición previa, la de fines de la década de 1920s fue una crisis sistémica atenta la consecuente ola proteccionista, el comienzo de una nueva guerra mundial y la totalmente nueva arquitectura económica emergente de los acuerdos de Bretton-Woods. Asimismo, otro tanto puede decirse de la crisis inaugurada con el aumento del precio del petróleo en 1973 que desembocó en el final del capitalismo regulado, la aparición de una ola liberal pro-mercado, el fin de la Guerra Fría y, con ella, el comienzo de la globalización.

Ambos casos condujeron a la reestructuración del sistema capitalista. En el primer caso bajo la forma del denominado *embedded capitalism*, es decir, mediante la combinación en proporciones alquímicas de libre comercio (GATT), expansión del estado de bienestar en el mundo capitalista y regulación estatal de la economía (Ruggie, John, 1982). En el segundo caso – post '73 – la reestructuración se produjo bajo la forma del capitalismo desregulado primero – *tatcherismo* - , hiper-globalizado después, en el que los actores no tradicionales, tanto estatales (países en desarrollo), como no-estatales (organizaciones de la sociedad civil), ganaron espacio. Ello a su turno derivó en la transformación de ciertas instituciones cardinales del sistema de posguerra; tal el caso del GATT, cuya reconversión resultante derivó en la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC, 1995).

El primer ciclo de transformaciones remite a una matriz estado-céntrica (Cavarozzi, Marcelo, 1996); el segundo a la expansión del mercado y las OSCs a expensas del estado, y a la aparición de la arena transnacional como un espacio fértil para el desenvolvimiento de “nuevos” actores.

Hoy debemos preguntarnos si la crisis de 2008 condujo a una reestructuración análoga a las citadas. Al día de la fecha debemos contabilizar entre los cambios desencadenados en el escenario geopolítico y geoeconómico a la irrupción de China como superpotencia política y económica, la paulatina

consolidación de nuevos actores internacionales como el G-20, el rol preponderante de los países en desarrollo, la debilidad creciente de la Unión Europea y las tendencias aislacionistas y proteccionistas inauguradas con la presidencia de Donald Trump en los Estados Unidos. Todas ellas parecen configurar un plafón suficiente para el desencadenamiento de una nueva crisis sistémica, aunque al respecto todavía no encontramos elementos concluyentes.

En línea con ello, Sebastián Laffaye (2009) afirma que la del 2008 es la mayor perturbación desde la crisis de los años treinta debido a su efecto en los mercados financieros y en el desempeño económico tanto de países desarrollados como en desarrollo.

Sin embargo, es preciso matizar este tipo de conclusiones. En primer lugar el análisis citado es anterior a la pandemia del COVID-19. Pero, y abstrayéndonos por un instante de la actual crisis desencadenada por el coronavirus, si comparamos los puntos de partida de las economías más desarrolladas, el impacto de la del '29 sigue siendo mayor al de la crisis de 2008. Por ejemplo, el PBI de los Estados Unidos en 2008 es trece veces mayor que en 1929; por otro lado, el desarrollo de los sistemas sociales, las pensiones, los beneficios sociales mínimos y los sistemas de salud estatales hicieron posible la lucha efectiva contra el hambre y la pobreza si lo comparamos con la Gran Depresión (Aiginger, Karl, 2009, pp. 8-12).²⁴

Asimismo, también difieren las herramientas empleadas a partir de 2008, en comparación con la crisis del '29, esto es, reducir la tasa de interés y aumentar el dinero circulante; sostener la demanda mediante la demanda pública o proveyendo incentivos para estimular el consumo privado mediante la baja de impuestos; reducir la incertidumbre garantizando la supervivencia de bancos que poseían una relevancia sistémica; incrementar el gasto público; coordinar políticas económicas entre los países (v.g. G-20); ayudar a los países que no pudieron estabilizar la demanda; y prevenir el proteccionismo desaforado de la Gran Depresión dejando espacio sólo para el denominado

²⁴ La caída del PBI en USA de 1929 a 1933 fue de 28% y en Alemania del 16% (Aiginger, Karl, 2009).

soft protectionism (devaluación de la moneda, “compre nacional”, “viaje en el país”); programas de estímulo de la industria nacional, etc.).

Debe destacarse que, en el caso de la crisis del ‘29, las mejoras de la economía mundial asomaron un lustro después del final de la Segunda Guerra Mundial, gracias a una nueva arquitectura internacional que dio paso a las instituciones emergentes de los acuerdos de Bretton Woods (FMI y GATT) y la diseminación del estado benefactor.

En otras palabras, no podemos ser concluyentes respecto al carácter sistémico de la crisis de 2008. Si bien la crisis de 2008 desencadenó en un comienzo una novedosa coordinación entre los países desarrollados y en desarrollo de políticas contra-cíclicas para mitigar los efectos negativos sobre el crecimiento económico global, el éxito obtenido por esas medidas condujo, paradójicamente, a la implementación en el mundo desarrollado de las viejas fórmulas de la ortodoxia económica.

3.2. La crisis de 2008 y sus efectos en América Latina.

En cuanto a su significado y alcance regional puede decirse que la crisis financiera y económica de 2008 puso en jaque a sus economías²⁵. Sobre este punto, Axel Kicillof reconoció que “...Después de la crisis de 2008, la situación de la economía mundial y latinoamericana cambió: la crisis creó mucha incertidumbre, se volvió a instalar el miedo a perder cosas que hasta hace poco consideradas seguras...” (Kicillof, Axel, 2019, pp. 233-234).

Asimismo, la crisis generó dudas sobre los paradigmas económicos implementados hasta ese momento en nuestra región. Entre ellas sobresalen las centradas en torno a la relación entre estado y mercado, aunque también emergieron dudas en torno a la estrategia económica, es decir, a la naturaleza

²⁵ “...Después de crecer, en promedio, un 17% por año entre 2003 y 2008, se estima que el valor de las exportaciones de bienes se contraerá un 24% en 2009, con una mengua combinada del 15% en los precios y el 9% en el volumen. No se registra una reducción similar de las exportaciones, tanto en el precio como en el volumen, desde 1937. Se trata, pues, de un récord histórico, solo superado por la marcada desaceleración del comercio en el período inmediatamente posterior a la crisis de 1929 como consecuencia de las políticas proteccionistas aplicadas en ese entonces por los Estados Unidos y Europa...”. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2009, p. 12).

y alcance de la inserción de los países en la economía internacional (Rosenthal, Kurt, 2010).

A la luz de la crisis, muchos analistas individuales e institucionales, incluida de manera destacada la propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se han sentido reivindicados en su análisis de los últimos años. Por una parte, ellos han advertido persistentemente la insostenibilidad de los desequilibrios financieros que se estaban gestando en la economía mundial, sobre todo entre los Estados Unidos y alguno de sus socios comerciales superavitarios. Por otra, han formulado **cuestionamientos al paradigma en boga desde los años ochenta, justamente por su sobrevaloración del papel del mercado y su subvaloración del papel del Estado en el desempeño económico y social**. En ese sentido, durante los últimos 20 años **la CEPAL ha contribuido al debate sobre paradigmas del desarrollo, profundizando su vocación como ente generador de posiciones heterodoxas, cuestionando o avalando los postulados de las ortodoxias de distinto signo**, y atendiendo a las especificidades y rasgos característicos de los patrones de desarrollo de la región y sus diferentes tipos de economías. Esta vocación ha sido particularmente relevante a partir de 1990 en el debate económico referido a los modelos vigentes, y a la crítica que efectuaban diversos sectores sobre la forma mecánica con que se aplicaban sus preceptos. En sus términos más sencillos, un eje central del análisis giraba en torno de la idea de que las señales del mercado por sí solas no resolverían todo; **se abogaba, más bien, por una combinación juiciosa entre mercado y Estado para lograr los múltiples objetivos del desarrollo, incluidos el crecimiento económico, una mayor equidad, la estabilidad financiera y la sostenibilidad ambiental**. **El detonador de la gran crisis financiera de 2008, que se puede atribuir, en gran parte, al deficiente funcionamiento del mercado (para decir lo menos) y a la virtual ausencia del Estado en cuanto al cumplimiento de su papel regulador**, sin duda alentará a los agnósticos de la ortodoxia pura a persistir en la búsqueda de acomodos que les permitan acceder al

desarrollo en un contexto internacional cada vez más complejo y alborotado...(Rosenthal, Gert, 2010, pp. 30-31)²⁶

En cuanto a la estrategia económica la fractura principal en la región se trazó en torno al modelo de inserción internacional. Por un lado se encontraban aquellos países de la región comprometidos con la apertura y la liberalización comercial - países del Pacífico - los que buscaban aproximarse a los mercados de los países desarrollados mediante la firma de acuerdos de libre comercio (TLCs). Por otro lado estaban los países que, ubicados geopolíticamente en el Atlántico (v.g. MERCOSUR), privilegiaron el bloque regional por sobre la multiplicidad de acuerdos bilaterales. Por último, un tercer grupo intentó ganar mayores márgenes de autonomía y menor dependencia de las señales del mercado. En cualquier caso, las distintas posturas cristalizaron en dos bloques opuestos: el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA).

No obstante, la caída del ALCA en el año 2005 multiplicó los acuerdos de carácter geográfico acotado (TLCs) suscritos entre otros por Chile, Perú, los países centroamericanos, la República Dominicana, Colombia y Panamá. Otros países orientaron su participación regional a partir de acuerdos más ambiciosos como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), cuyo Tratado Constitutivo fue aprobado el 23/05/2008, entrando en vigencia el 11/03/2011.²⁷

En otras palabras, la crisis internacional cuyo impacto negativo en la región se propagó hasta alcanzar efectos más graves en 2011, sentó las bases y profundizó los consensos necesarios entre las naciones del Cono Sur para la constitución de un modelo de integración alternativo, por fuera de la ortodoxia integracionista, como fue la UNASUR.

La crisis sirvió para desmitificar las exageradas expectativas de que el mercado contenía mecanismos propios de autocorrección...*los países que ya abrigaban serias dudas sobre el ordenamiento de la economía internacional previo a la crisis –incluida de manera explícita su*

²⁶Énfasis agregado.

²⁷<https://www.unasursg.org/es/historia>

inconformidad con el papel de las instituciones de Bretton Woods – llegarán ahora a la conclusión de que todas las falencias advertidas en el funcionamiento del mercado precisaban nada menos que un nuevo modelo...en el mundo de las ideas la crisis se presenta como el detonador de un renovado debate en la región sobre cómo abordar su desarrollo... (Rosenthal, Gert, 2010, p. 32)²⁸

Los ejes de ese debate regional se articularon en torno a tres cuestiones: la *política económica*, la *inequidad*, y la postura ante el *ordenamiento internacional*. En relación a la política económica si bien el debate sobre el rol del estado y su relación con el mercado resultó clave, se advierte que por encima de las opciones polarizadas en torno al ALBA y los países que persistían en la pura ortodoxia neoliberal, la mayoría de los países latinoamericanos postularon alternativas intermedias mediante las cuales intentaron redefinir dosis equilibradas de estado y mercado.

En cuanto a la apertura comercial los países pertenecientes a la “Alternativa Bolivariana” la observaban con recelo y en su lugar abogaron por un intercambio comercial “administrado”. Asimismo estos países enfatizaban en sus discursos la prioridad otorgada a la cooperación Sur-Sur.

Respecto a la equidad, si bien existe un consenso extendido a las distintas corrientes ideológicas respecto a la necesidad imperiosa de combatir la pobreza extrema y la desigualdad en América Latina, la tesis más ortodoxa postulaba la hipótesis del “derrame” o *trickle-down* en la que el funcionamiento del mercado y el crecimiento económico bastarían por sí mismos para transmitir sus beneficios a las capas más pobres de la sociedad.

La contracara del modelo del derrame decantó en una propuesta que privilegiaba la expansión económica con creación de empleo, una mejora en la capacidad financiera del estado a los efectos de aumentar el gasto social, la aplicación de políticas redistributivas y en un gasto social enfocado en la educación. Sin embargo, la dificultad en encasillar a cada país dentro de categorías binarias queda demostrada por el hecho de que esas políticas

²⁸Énfasis agregado.

fueron aplicadas por países que *a priori* habían optado por el modelo aperturista.

Por último, en relación al posicionamiento respecto al sistema internacional, si bien los países aperturistas manifestaron sus reservas en relación a las instituciones que conducían la gobernabilidad internacional, sus propuestas se limitaban a promover la corrección de las instancias existentes. Por el contrario, otros países como los pertenecientes a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)²⁹ planteaban su sustitución lisa y llana.

La línea divisoria no es nítida: todos los países de la región denuncian el ordenamiento institucional existente... Asimismo, todos *advierten grandes lagunas en ese ordenamiento internacional, que depende en alto grado de una sola moneda de reserva (el dólar) y que carece de muchos mecanismos de coordinación.* Pero **la diferenciación también tiene rasgos claros.** En un extremo se encuentran **los países que virtualmente culpan a esas instituciones de “imponer” el modelo que condujo a la ruina, y desean suprimirlas, asignando sus funciones a otras instancias más democráticas y universales, como las Naciones Unidas.** En el otro, se hallan **los países que han expresado diferentes categorías de cuestionamientos a las prácticas de trabajo de esas instituciones y sobre todo a su sistema de gobernabilidad, pero no al extremo de plantear su supresión.** Más bien, esos países *se limitan a postular cambios, incluso cambios importantes, en el sistema de gobernabilidad y en las prácticas normativas de aquellas instituciones, considerando a veces la creación de nuevas instancias internacionales...* **Como un tema paralelo, un grupo de países critica severamente el surgimiento del Grupo de los Veinte (G-20) como la extensión del sistema de dominación y exclusión presente en el ordenamiento financiero internacional. Otros países de la región aceptan este foro informal —algunos con resignación— como un avance, al incorporar en su seno a economías emergentes de creciente**

²⁹Suscrita entre Cuba y Venezuela en 2004.

protagonismo, y al haber actuado con agilidad en promover una respuesta concertada, coordinada y oportuna a la crisis...De nuevo, la manera en que los países de América Latina y el Caribe se ubican ante esta dimensión internacional de la crisis tiende a posiciones altamente divergentes...(Rosenthal, Gert, 2010, p. 3)³⁰

La referencia final en el texto precedente resulta particularmente trascendente a la luz del objeto de estudio de nuestro trabajo por cuanto describe adecuadamente a un grupo de países latinoamericanos, entre los cuales se encontraba la Argentina, que abogaron, eligieron e intervinieron activamente a favor de una participación más activa en el G-20 como foro global para promover políticas económicas alternativas a la ortodoxia imperante hasta ese momento.

La Argentina durante el período 2007-2015, aceptó ese foro por considerarlo un avance con respecto a su antecedente inmediato (G-7) y también en relación a otros organismos multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y la OMC. El G20 era percibido por el gobierno argentino de aquellos años como el ámbito idóneo para incorporar, a la gobernanza económica global, la voz de los países en desarrollo. Incluso algunos vieron en este foro el embrión de un “Consejo Económico” que emergería como coordinador de los organismos multilaterales en el ámbito económico y financiero.³¹ Con motivo de la reunión del G20 en el año 2008 en la ciudad de Washington DC, el Diario “Página 12” realizaba la siguiente crónica:

La presidenta Cristina Kirchner y su par brasileño Luiz Inácio Lula da Silva coincidieron ayer en llevar una postura común a la cumbre del G-20 que se realizará hoy en Washington para discutir la crisis mundial...buscaron mostrarse unidos en el diagnóstico de la crisis, en qué medidas deberían tomarse para enfrentarla...la charla rodó sobre cuatro ejes. El primero respecto de la caracterización de la crisis y en resaltar que no la ocasionaron los países en vías de desarrollo sino la máxima potencia mundial y países europeos de primer orden. En

³⁰Esas diferencias se evidenciaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo.

³¹Rosenthal, Gert, op. cit., p. 36.

consecuencia, Argentina y Brasil consideran que, aunque no se trate de buscar culpables, cada país debe asumir su cuota de responsabilidad de acuerdo con cómo incidió en la generación de la crisis. El segundo punto en el que coincidieron CFK y Lula es que justamente el G-20 es el organismo multilateral indicado para resolver los mecanismos a implementar frente a la crisis. Es que el G-20 lo integran países emergentes, además de las grandes economías del exclusivo G-7. Y en el camino de la política internacional de los últimos meses hubo muchos intentos para que todas las decisiones en torno de la crisis se cocinaran allí adentro. Brasil y Argentina plantearán que aunque la crisis se generó en el Primer Mundo perjudica a todos. En consecuencia, los demás países deben tener voz y participación en la búsqueda de salidas. El tercer ítem que consideraron los dos presidentes fue cuáles son a su criterio las medidas necesarias para – según las palabras del canciller Jorge Taiana– “reformular la arquitectura crediticia y financiera”. Cristina Kirchner y Lula están de acuerdo en que los organismos financieros internacionales, como el FMI, deben dar créditos sin condicionamientos a cambio, algo que al parecer está muy lejos de lo que piensan en los países más desarrollados. El cuarto y último renglón del acuerdo se refirió a las medidas a tomar en el corto plazo. Y la propuesta argentino-brasileña es que los grandes montos que están descargando los tesoros de los países más grandes sean destinados a la producción y a estimular el consumo.³²

Luego, en enero de 2011, durante una reunión bilateral entre Cristina Fernández y la presidenta recientemente electa de Brasil, Dilma Rousseff, volvieron a ratificar el rol asignado al G20 como foro indicado para los países en desarrollo puedan promover sus intereses.

Rousseff dijo, además, que ***"Argentina y Brasil desarrollan una importante tarea dentro del G20 que persigue que las reformas en las***

³² Miguez, Daniel (Sábado, 15 de noviembre de 2008). Tras una nueva arquitectura financiera. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-115089-2008-11-15.html> (Énfasis agregado)

instituciones financieras contemplen los intereses de los países en desarrollo". La mandataria brasileña llamó, por último, a "luchar contra el proteccionismo aduanero impuesto por las naciones desarrolladas". En tanto, Cristina Kirchner retomó su idea, ya expuesta durante su gira por Oriente Medio, de que "el siglo XXI será el de los alimentos, la energía para sustentar el crecimiento económico, y el desarrollo científico". La Presidenta apuntó que la asociación estratégica será clave en esos tres campos. *"El mundo cambió totalmente en 2008, eso nos convierte en una región que tiene una oportunidad única", concluyó.*³³ (Énfasis agregado)

CUADRO 2: Posicionamiento de los países latinoamericanos en relación a la crisis de 2008

Países aperturistas	Países adherentes a la alternativa "Patria Grande"
Privilegian el pragmatismo	Mayor contenido doctrinario (Solidaridad y cooperación sur-sur)
El mercado por encima del estado	Prelación al papel del estado sobre la actividad privada
Predomina el libre comercio	Observan con recelo la apertura comercial ("comercio administrado")
La inequidad es la resultante del efecto derrame (<i>trickle-down</i>) del crecimiento económico	Aplicar a los sectores de menores ingresos el modelo cubano de lucha contra la inequidad.
Expresan ciertas reservas respecto a las instituciones a cargo de la gobernanza económica desde una mirada reformista que propone cambios pero conservando las mismas instituciones.	Proponen el reemplazo de las instituciones internacionales existentes por otras formas de gobernanza que privilegien una gestión más transparente, universal y democrática (v.g. Naciones Unidas).
Aceptan el G20	Criticar severamente al G20 como la extensión del sistema de dominación y exclusión del sistema financiero

Fuente: elaboración propia

³³ Cristina y Rouseff llamaron a "profundizar" la relación. (Lunes 31 de enero de 2011). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/cristina-y-rousseff-llamaron-a-profundizar-la-relacion-nid1345843/>

3.3. El desempeño del comercio internacional a partir de la crisis de 2008

Hasta finales del decenio de 1990, las corrientes comerciales aumentaron gradualmente. A comienzos del decenio de 2000 se registró un fuerte aumento de las mismas y después de la crisis económica de 2008 una caída pronunciada. En los últimos años se ha observado una moderada recuperación. Entre 1995 y 2001 el comercio registró un fuerte crecimiento, seguido de 2002 a 2008 por un auge que fue acompañado del aumento de los precios de los productos básicos. *Tras la crisis financiera de 2008, el comercio disminuyó de forma pronunciada en 2009 antes de recuperarse notablemente en 2010 y 2011. Sin embargo, desde entonces el crecimiento del comercio ha sido inusitadamente débil...* La crisis financiera de 2008, desencadenada por la crisis de las hipotecas de alto riesgo en los Estados Unidos, desembocó en una recesión mundial entre 2008 y 2011. En 2009, el volumen de las exportaciones mundiales registró una caída del 12% y el producto interno bruto (PIB) mundial disminuyó un 2%.³⁴

Debido a los lazos causales existentes entre los déficits de cuenta corriente³⁵ de los países desarrollados, y la globalización del comercio a partir de la posguerra, no resulta sorprendente que la crisis de 2008 haya derivado en la retracción del comercio internacional.

Incluso algunos autores van más allá al afirmar que, además del impacto negativo producido por la crisis, el crecimiento de la economía mundial estaría desacoplándose de su vínculo estructural con el comercio (Hoekman, 2015). La explicación sería de orden político y remitiría al marcado aumento, particularmente en los comienzos del siglo XXI, de la inequidad en la distribución del ingreso.

³⁴World Trade Organization. (2015). World Trade Report, p. 14.

³⁵Se trata de las operaciones de comercio de bienes y servicios y rentas entre los residentes de un país y el resto del mundo.

Mientras que la erosión de las barreras al comercio entre 1970 y 2000 no fueron acompañadas por la reducción del crecimiento de los salarios para la mayoría de la clase media, el siguiente período marcó el **comienzo de una relación negativa, producto de la competencia generada entre los bienes transables provenientes de los países en desarrollo y los salarios de ingresos medios de las economías avanzadas**. El consecuente **crecimiento de la popularidad de la retórica anti-comercio**, especialmente en Inglaterra y USA tomó a los observadores por sorpresa...³⁶ [Énfasis agregado; la traducción es propia]

La declinación del comercio también nos remite a los desbalances financieros recurrentes de las últimas décadas, ejemplificados por los persistentes y extensos superávits comerciales de China y el rol de la moneda única de la Unión Europea que provocó en los inversores una falsa sensación de seguridad en relación a los riesgos de prestar dinero a las economías más débiles.

3.3.1. El desempeño del comercio internacional post crisis en números

El final de 2008 y comienzo de 2009 atestiguan el desplome de la producción global y el comercio, primero en las economías desarrolladas y luego en la economías en desarrollo. En tal sentido Pascal Lamy, Director de la OMC por aquellos años, dimensionaba la amplitud de la crisis afirmando que "...En los últimos meses el comercio se ha reducido más que en cualquier otro momento desde los 1930's, reflejando la dramática caída de la economía global provocada y el colapso de las instituciones financieras más importantes..."³⁷ (Lamy, Pascal, 2009, p. xi-xii.)

³⁶Boughton, J., Lombardi, D., and Malkin, A. (2017). The Limits of Global Governance after the 2007-09. International Financial Crisis. *Global Policy*, Volume 8, Supplement 4, June 2017.

³⁷ La traducción es propia.

*CUADRO 3: Producto bruto interno y comercio de mercancías por región
2006-2008*

	GDP			Exports			Imports		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
World	3.7	3.5	1.7	8.5	6.0	2.0	8.0	6.0	2.0
North America	2.9	2.1	1.1	8.5	5.0	1.5	6.0	2.0	-2.5
United States	2.8	2.0	1.1	10.5	7.0	5.5	5.5	1.0	-4.0
South and Central America ^a	6.1	6.6	5.3	4.0	3.0	1.5	15.5	17.5	15.5
Europe	3.1	2.8	1.0	7.5	4.0	0.5	7.5	4.0	-1.0
European Union (27)	3.0	2.8	1.0	7.5	3.5	0.0	7.0	3.5	-1.0
Commonwealth of Independent States (CIS)	7.5	8.4	5.5	6.0	7.5	6.0	20.5	20.0	15.0
Africa	5.7	5.8	5.0	1.5	4.5	3.0	10.0	14.0	13.0
Middle East	5.2	5.5	5.7	3.0	4.0	3.0	5.5	14.0	10.0
Asia	4.6	4.9	2.0	13.5	11.5	4.5	8.5	8.0	4.0
China	11.6	11.9	9.0	22.0	19.5	8.5	16.5	13.5	4.0
Japan	2.0	2.4	-0.7	10.0	9.5	2.5	2.0	1.5	-1.0
India	9.8	9.3	7.9	11.0	13.0	7.0	8.0	16.0	12.5
Newly industrialized economies (4) ^b	5.6	5.6	1.7	13.0	9.0	3.5	8.0	6.0	3.5

^a Includes the Caribbean.

^b Hong Kong, China; Republic of Korea; Singapore and Chinese Taipei.

Fuente: OMC

Como se aprecia en el cuadro precedente, tanto las importaciones como exportaciones redujeron significativamente su incremento en 2008 (2%), comparado con el incremento del 6 por ciento ocurrido en el año 2007.

Si bien en el año 2008 el comercio se las arregló para crecer más que la producción global, en el 2009 la declinación de la producción global condujo a una caída mayor del comercio. Del mismo modo, la exportación de servicios comerciales, comparado con el desempeño de 2007, cayó en el final de 2008, creciendo más lentamente que las exportaciones de bienes.

No obstante, no puede pasarse por alto que la participación de las economías en desarrollo en el comercio global de mercancías marcó nuevos records en 2008, con un crecimiento de las exportaciones cercano al 38 por ciento del total mundial y un aumento de las importaciones del 34 por ciento.³⁸

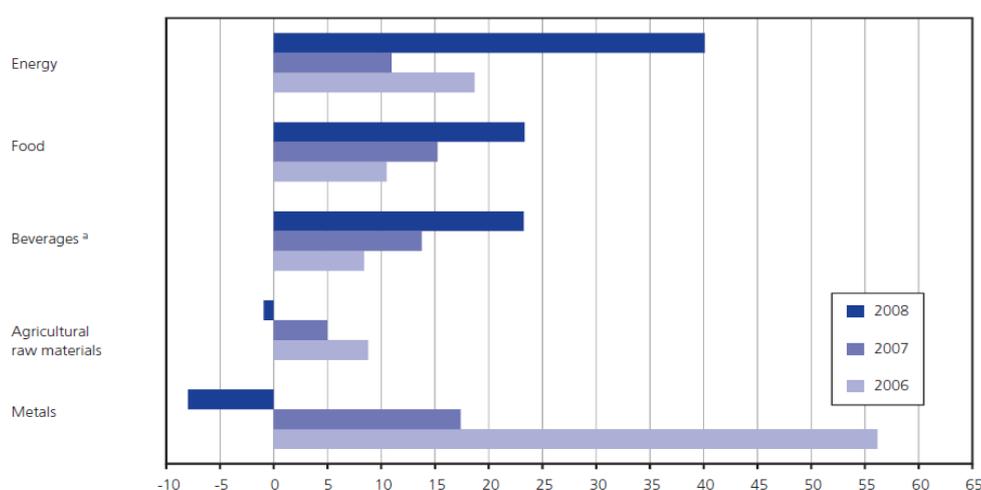
El Sur y Centroamérica registraron en el año 2008 una expansión del 1.5% en sus exportaciones, en tanto que las importaciones crecieron el 15.5%. La región con el crecimiento más rápido en sus exportaciones en 2008 fue la

³⁸World Trade Organization. (2009). *World Trade Report 2009*, p. 4.

Comunidad de Estados Independientes (CEI), alcanzando casi el 6% respecto a 2007.

El citado crecimiento del comercio de mercancías de los países en desarrollo se explica por el aumento de los precios de los *commodities* de comienzos de 2008, en especial por el aumento de los costos de la energía que subieron alrededor de un 40%.

CUADRO N° 4: Precios de exportación de los productos primarios, 2006-2008 (cambio porcentual anual)



Fuente: World Trade Report 2009, OMC

En cambio, en el año 2009, el comercio de mercancías cayó 23% (términos nominales) comparado con el 2008; ello representa la mayor caída del comercio de mercancías en 50 años. No obstante, ese año China se las arregló para sobrepasar a Alemania como líder en la exportación de mercancías y relegando a los Estados Unidos en el tercer lugar. Si bien este último se ubicó como el principal importador del planeta, la participación de los Estados Unidos en las importaciones globales se redujo del 13.1% en 2008 al 12.7% en 2009. En cambio, la participación de China en la importación de mercancías aumentó de 6.9% en 2008 al 7.9 en 2009, transformándose en el segundo mayor importador del mundo.³⁹

Al acercarse el último trimestre de 2011, el mundo vuelve a estar sumido en la inestabilidad financiera. Las señales positivas de

³⁹World Trade Organization. (2010). *World Trade Report*, p. 4-5.

crecimiento observadas durante la primera parte del año se han visto ensombrecidas por la **crisis de la deuda soberana** y las consiguientes turbulencias cambiarias, que nos han llevado al borde de una nueva crisis. **El crecimiento del comercio se ha ralentizado en los últimos meses de 2011... En septiembre de 2008, tras el colapso de Lehmann Brothers, el comercio mundial de mercancías registró una caída que se prolongó hasta el primer trimestre de 2009, pero esta tendencia se invirtió a partir del segundo trimestre de 2009. En 2010 el comercio mundial de mercancías volvió a crecer hasta un 22 por ciento. El comercio de servicios reaccionó de la misma manera, pero con cierto retraso, y con una menor volatilidad. En 2010 las exportaciones de servicios comerciales aumentaron un 9 por ciento, impulsadas por el fuerte crecimiento del comercio de servicios en Asia, tanto de las exportaciones como de las importaciones...** Los déficits del comercio de mercancías, que en muchos países se habían reducido en 2009, volvieron a aumentar en 2010... En 2010, los resultados comerciales de Asia fueron notables y contribuyeron significativamente a la recuperación mundial. (Lamy, Pascal, 2011, p. 3)⁴⁰

CUADRO N° 5

Crecimiento del volumen de las exportaciones y la producción mundiales de mercancías, 2005-2011				
(Variación porcentual anual)				
	2005-11	2009	2010	2011
Exportaciones mundiales de mercancías	3.5	-12.0	14.0	5.0
Productos agrícolas	4.0	-2.0	8.0	4.0
Combustibles y productos de las industrias extractivas	1.5	-5.5	5.5	1.5
Manufacturas	4.5	-15.0	18.5	6.5
Producción mundial de mercancías	2.0	-5.5	4.5	2.5
Agricultura	2.0	0.5	0.0	2.0
Industrias extractivas	0.5	-1.5	2.0	1.5
Industrias de manufacturas	2.0	-7.5	6.0	3.0
PIB mundial real	2.0	-2.5	4.0	2.5

Nota : Véanse los Metadatos para la estimación de las cifras mundiales sobre exportación de mercancías, producción y PIB.

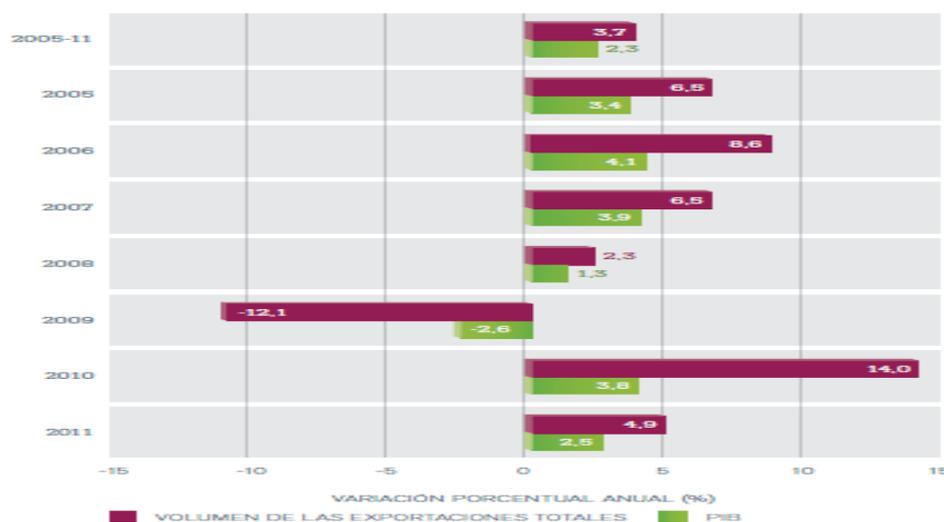
Fuente: OMC, *Estadísticas del comercio internacional 2012*

⁴⁰Énfasis agregados.

Como se advierte en el cuadro N° 5, en el año 2011 las exportaciones mundiales de mercancías aumentaron un 5 por ciento, en tanto que el producto interno bruto (PIB) mundial creció un 2,4 por ciento. En el mismo año, las exportaciones mundiales de servicios comerciales aumentaron un 11 por ciento, es decir, un valor superior al registrado antes de la crisis.⁴¹ Sin embargo el aumento del 5 por ciento registrado en el volumen de las exportaciones en 2011 estuvo muy por debajo del resultado alcanzado en 2010 (14%).

CUADRO N° 6

Volumen de las exportaciones mundiales de mercancías y producto interno bruto, 2005-2011



Fuente: OMC, *Estadísticas del comercio internacional 2012*.

Asimismo se observa que después de la debacle de 2009, si bien las fluctuaciones del PIB oscilaron entre el 3,8 por ciento hasta el 2,5 por ciento (años 2010 y 2011), el volumen de las exportaciones totales se derrumbaron de un 14 por ciento en el año 2010, al 4,9 por ciento en el 2011.

Sin embargo, el año 2011 registró un aumento en las exportaciones mundiales de productos agrícolas y productos manufacturados en volumen, alcanzando un 4 por ciento y un 6,5 por ciento, respectivamente. Por otro lado, “...El escaso aumento del volumen de las exportaciones de combustibles y productos de las industrias extractivas registrado en 2011 (1,5 por ciento) se

⁴¹Organización Mundial del Comercio, *Estadísticas del comercio internacional 2012*, p. 14.

debió al incremento considerable de los precios, algo similar a lo que ocurrió en 2008...”⁴²

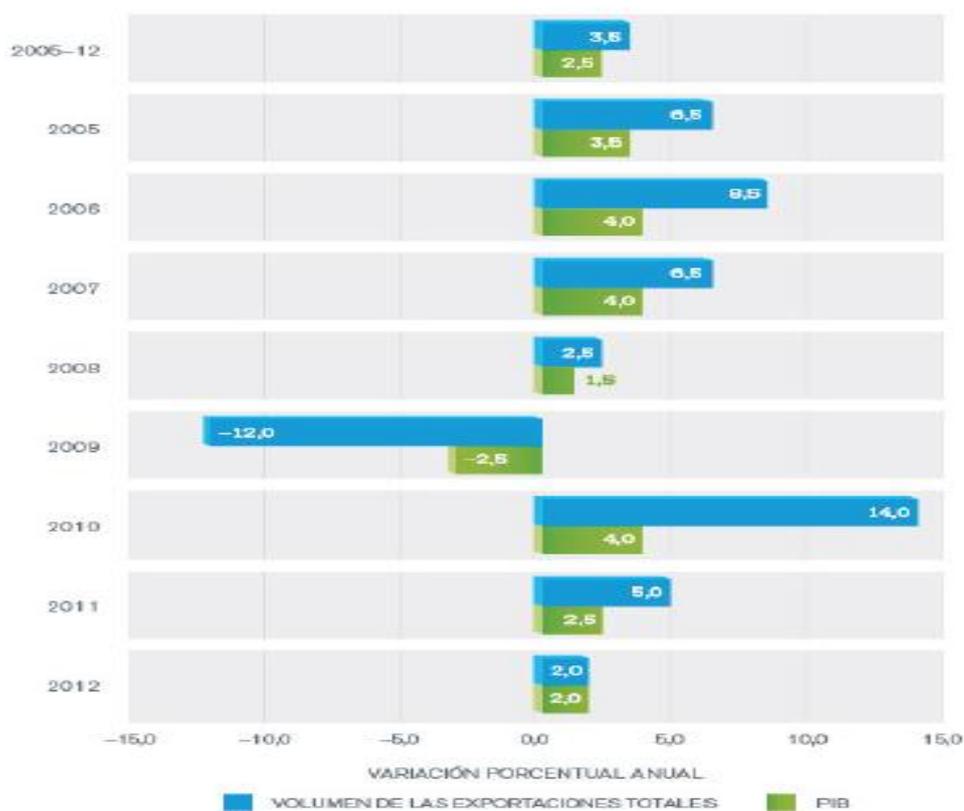
Las exportaciones de mercancías de la UE se estancaron en 2012, como resultado de la incertidumbre en la zona del euro. *A las economías desarrolladas correspondió más de la mitad de las exportaciones mundiales de mercancías; sin embargo, en 2012 sus exportaciones disminuyeron en un 3%, mientras que las de los países en desarrollo aumentaron en un 4%. En América del Sur y América Central, las exportaciones de mercancías del MERCOSUR y de la Comunidad Andina disminuyeron en casi 30 puntos porcentuales en 2012: así, tras un aumento del 26% y el 35% respectivamente, en 2011, en 2012 se registró un crecimiento del -5% y el 5%, respectivamente.* El crecimiento de las exportaciones de mercancías de los países menos adelantados disminuyó a apenas un 1% en 2012 tras alcanzar el 25% en 2011. Su participación en las exportaciones mundiales de mercancías sigue siendo del 1%. Las exportaciones de mercancías crecieron más en los BRIC (el Brasil, Rusia, la India, China) (un 4,5%) que en el TLCAN o la UE. Ha habido un crecimiento positivo en las exportaciones mundiales de mercancías y el PIB desde la crisis económica de 2009, pero las tasas de crecimiento han disminuido de manera continuada. La tasa de crecimiento de las exportaciones de mercancías bajó del 14,0% al 2,0% entre 2010 y 2012, mientras que la tasa de crecimiento del PIB disminuyó del 4,0% al 2,0% durante el mismo período.⁴³ [Énfasis agregado].

⁴²Organización Mundial del Comercio. (2012). *Estadísticas del comercio internacional*, p. 52.

⁴³Organización Mundial del Comercio. (2013). *Estadísticas del comercio internacional 2013*, p. 13/14.

CUADRO N° 7

Volumen de las exportaciones mundiales de mercancías y PIB, 2005-2012



Fuente: OMC

El año 2013 expresa resultados similares al año 2012 por cuanto las exportaciones de mercancías mundiales aumentaron levemente, llegando a un 2,5 por ciento respecto al año anterior; por su parte el producto interno bruto (PIB) mundial aumentó en la misma proporción que el año 2012 alcanzando un aumento de un 2,0 por ciento.⁴⁴

El año 2014 la profundización de tendencias tales como la crisis de la deuda y las tensiones geopolíticas impidieron la recuperación del comercio internacional. Como consecuencia, de 2012 a 2014, la tasa media de crecimiento del valor del comercio de mercancías fue solo del 1%.⁴⁵

⁴⁴Organización Mundial del Comercio. (2014). *Estadísticas del comercio internacional*, p. 14.

⁴⁵Organización Mundial del Comercio. (2015). *Estadísticas del comercio internacional*, p. 15. “...La participación media de las exportaciones e importaciones de mercancías y servicios comerciales en el PIB mundial ha aumentado significativamente, pasando de un 20% en 1995 a

El volumen del comercio mundial siguió creciendo lentamente en 2015, a una tasa similar a la del PIB mundial, que se situó en torno al 2,4 por ciento. “A pesar del crecimiento positivo del volumen del comercio, *el valor en dólares corrientes de las exportaciones mundiales de mercancías disminuyó un 14% en 2015 (hasta 16,0 billones de dólares EE.UU.) debido a un descenso del 15% en los precios de las exportaciones.*”⁴⁶[Énfasis agregado]. El pobre desempeño del comercio en 2015 se explicaría, entre otros factores, por la desaceleración de la economía china, la recesión de Brasil, la caída de los precios de los *commodities* (especialmente el petróleo), y la volatilidad cambiaria.

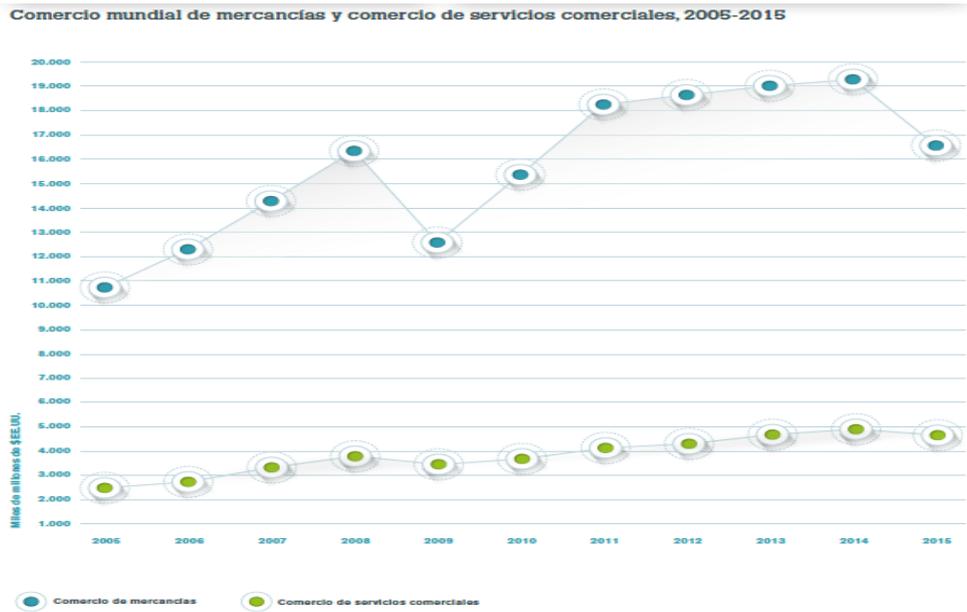
Los cuadros que siguen nos ofrecen una visión panorámica que resumen el desempeño del comercio global, tanto de mercancías como servicios, en el período considerado (2005-2015).⁴⁷

Cuadro N° 8

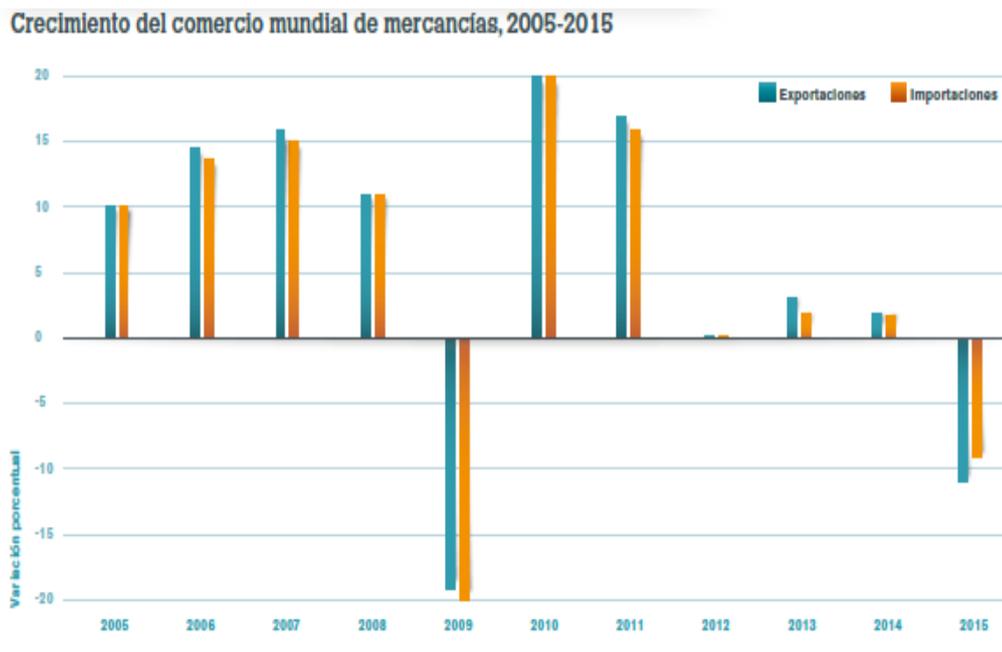
un 30% en 2014 (en términos de valor). Dicho de otra forma: el comercio internacional ejerce una gran influencia en el PIB actual. La crisis económica afectó gravemente a las exportaciones y las importaciones en 2009. La participación del comercio en el PIB disminuyó 5 puntos porcentuales, pasando del 31% en 2008 al 26% en 2009. Buena parte de esta caída se explica por la disminución del precio de los productos básicos. A pesar de la fuerte recuperación registrada en 2010- 2011, la relación entre el comercio y el PIB en términos de valor sigue siendo inferior al máximo alcanzado en 2008...” Organización Mundial del Comercio. (2015). *Estadísticas del comercio internacional*, p. 17

⁴⁶Organización Mundial del Comercio. (2016). *Examen Estadístico del Comercio Mundial*, p.16.

⁴⁷Organización Mundial del Comercio. (2016). *Examen Estadístico del Comercio Mundial*.



Cuadro N° 9



Cuadro N° 10

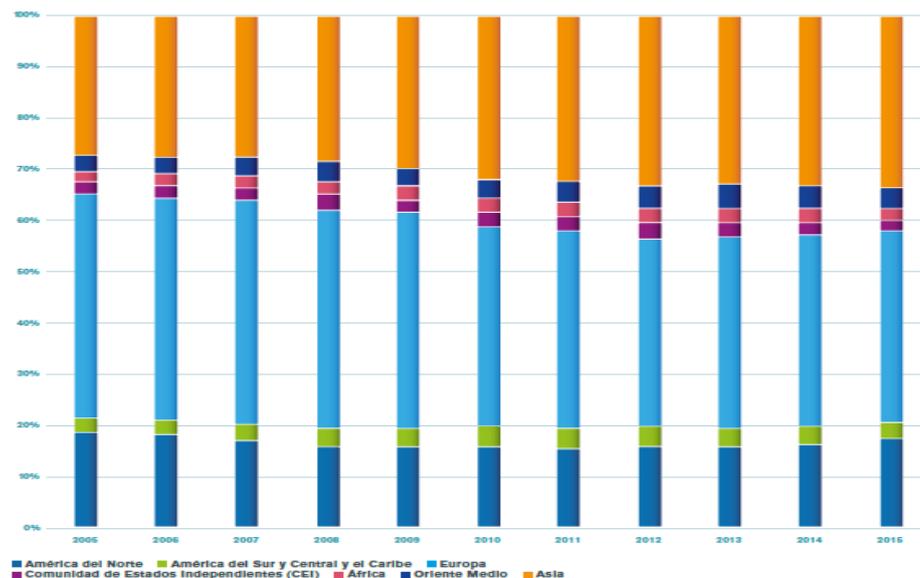
Relación entre el comercio mundial de mercancías y el PIB, 2005-2015



Nota: La relación entre el comercio de mercancías y el PIB es el cociente entre el comercio de mercancías (promedio de los valores de las exportaciones y las importaciones) y el PIB, medidos en términos de dólares nominales a los tipos de cambio del mercado.

Cuadro N° 11

Comercio de mercancías de los Miembros de la OMC por regiones, 2005-2015 (Porcentaje, %)



- En primer lugar, se advierte (cuadro N°8) el desplome del comercio de mercancías en el año 2009 y una caída reiterada en el año 2015 a

niveles equivalentes a los alcanzados en el año 2011. Sin embargo el mismo gráfico evidencia cómo el comercio de servicios, si bien también registra caídas en los mismos años es, en comparación, más moderado en que el desplome del comercio de mercancías.

- Ahora bien, analizando en detalle los años de mayor caída del comercio mundial de mercancías (años 2009 y 2015), advertimos que el derrumbe del comercio en el año 2009 registra una mayor retracción en el crecimiento de las importaciones respecto a las exportaciones; en el año 2015 esos resultados se invierten (v. cuadro N°9).
- Por último, si analizamos el comercio de mercancías por regiones en el decenio 2005-2015 (Cuadro N°11) como una fotografía, Europa se posiciona como la región con mayor porcentaje de participación en el comercio global, seguida por Asia y América del Norte. No obstante, si lo vemos en perspectiva, a partir del año 2008 se advierte una creciente participación de Asia hasta superar, a partir del año 2010, la barrera del 30 por ciento de participación en el comercio de mercancías. Asimismo se observa un proceso concomitante e inverso de retracción en el caso de la participación de Europa en el comercio de mercancías. Por otro lado, “América del Sur y Central y el Caribe” registra un porcentaje casi invariable de participación en el comercio de mercancías para el período 2004-2015 de alrededor del 3 por ciento aunque, paradójicamente, alcanza su mejor desempeño en el período de mayor impacto de la crisis internacional (2008-2011).

3.4. Breve descripción cuantitativa del comercio internacional argentino en el ciclo kirchnerista 2003-2015

Entre los años 2003 y 2010 el saldo comercial favorable permitió no sólo un proceso virtuoso de acumulación de divisas en la Argentina, sino también un superávit análogo en la cuenta corriente (v. CUADRO N° 12). Dicho superávit se produjo fundamentalmente en el intercambio de mercancías por cuanto las transacciones de servicios fueron deficitarias. En lugar del nivel de tipo de cambio, las variables que impulsaron la expansión de las **exportaciones** en ese período fueron los términos de intercambio favorables

y la expansión de la demanda externa, al menos hasta la crisis de 2008 (Schorr, Martín y Andrés Wainer, 2017, p. 149).

CUADRO N°12: Balanza comercial argentina. Período 2003-2015 (Miles de dólares corrientes)

Año	Exportación	Importación	Saldo
2003	29.938.752	13.850.772	16.087.980
2004	34.575.735	22.445.280	12.130.455
2005	40.386.763	28.686.890	11.699.873
2006	46.546.202	34.153.683	12.392.519
2007	55.980.308	44.707.464	11.272.844
2008	70.018.838	57.462.452	12.556.386
2009	55.672.098	38.786.269	16.885.829
2010	68.174.440	56.792.577	11.381.863
2011	82.981.086	73.960.671	9.020.415
2012	79.982.381	67.974.214	12.008.167
2013	75.962.976	74.441.800	1.521.176
2014	68.404.347	65.736.069	2.668.278
2015	56.783.953	60.203.036	-3.419.083

Fuente: INDEC.

Como se advierte en el cuadro de arriba, el mayor saldo comercial se produjo en el año 2009, registrando desde entonces caídas consecutivas durante los años 2010 y 2011, con una breve recuperación en el año 2012, cuando alcanzó

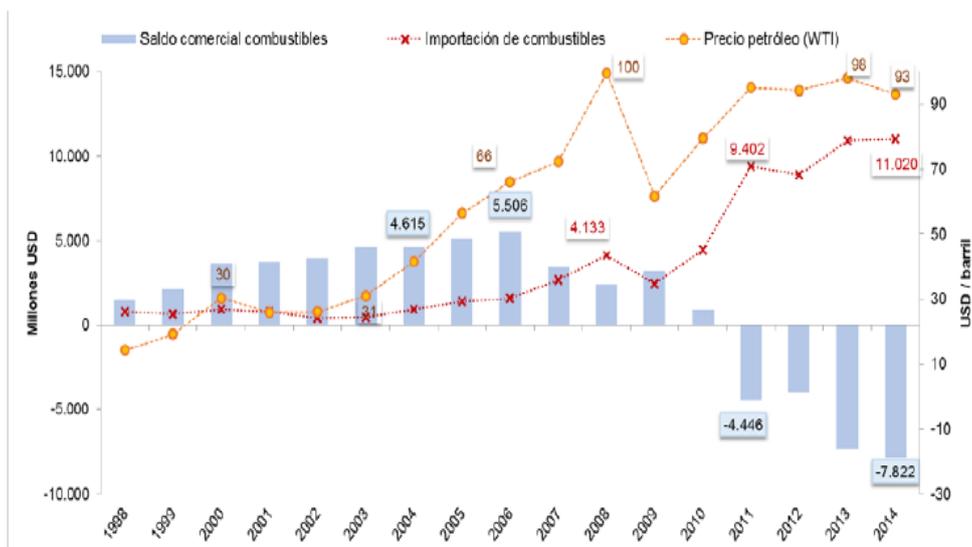
un nivel similar al registrado en 2008. En línea con lo anticipado antes respecto al impacto retardado que la crisis de 2008 tuvo en el comercio internacional de los países en desarrollo, la balanza comercial argentina registra el mayor saldo favorable en el año 2009 que fuera, paradójicamente, el de mayor caída del comercio considerado globalmente. En los años siguientes – años 2013 y 2014 - el saldo comercial se reduce drásticamente, hasta registrar el primer déficit del ciclo kirchnerista en el año 2015.

Ahora bien, el déficit comercial argentino no fue un caso aislado entre las economías emergentes, sino que se inscribe en una tendencia común⁴⁸. Las exportaciones de ese grupo disminuyeron un 11% en 2015 (Organización Mundial del Comercio, 2016, p. 45).

Analizando los saldos comerciales con más detalle, advertimos que a partir de 2003 las **importaciones** se recuperaron de manera acelerada, no sólo debido al crecimiento económico sino también como consecuencia de la **ausencia de cambio estructural** en la inserción internacional de la industria argentina respecto a la situación imperante en los '90. Aún en aquellos procesos que pueden calificarse como de sustitución de importaciones se verificó un proceso de “sustitución inversa”, esto es, la incorporación de gran cantidad de componentes importados en muchas de las ramas industriales que lideraron el crecimiento tales como la automotriz y la electrónica de consumo (Schorr, Martín y Andrés Wainer, 2017, p. 150). A ello corresponde agregar los efectos de las restricciones energéticas y la consecuente y creciente necesidad de importar combustibles.

CUADRO N°13: Balanza comercial de combustibles (1984-2014)

⁴⁸ Argentina, el Brasil, Bulgaria, Chile, China, Colombia, Filipinas, Hungría, la India, Indonesia, Letonia, Lituania, Malasia, México, el Pakistán, el Perú, Polonia, Rumania, Rusia, Sudáfrica, Tailandia, Turquía, Ucrania y Venezuela.



Fuente: Perrone, Guido y Juan Santarcángelo, Restricción externa y la sustitución de importaciones en Argentina: análisis de la historia reciente, Ens. Econ. 28(52), enero-junio de 2018, p. 37

Como se advierte en el cuadro N°13, la caída de la balanza comercial de combustibles, que comienza a ser negativa a partir del año 2011, coincide con la caída de la balanza comercial argentina en ese mismo año, al igual que sucede en los años del gran derrumbe (2013 y 2014); ello a pesar del aumento constante del precio del petróleo (WTI), desde el año 2010 hasta el año 2013, con excepción de la caída registrada en el año 2014. En línea con lo dicho precedentemente, la importación de combustibles ocurrida entre los años 2010-2014 debe considerarse como una de las principales fuentes del déficit comercial argentino.

El reciente proceso de crecimiento de la industria argentina iniciado en el año 2003, no obstante, se extendió durante casi una década sin enfrentarse a la limitación impuesta por la escasez de divisas. Sin embargo, tal holgura en materia comercial no se debió a un desempeño del sector industrial menos demandante de importaciones sino a un fuerte crecimiento de las exportaciones totales, y fundamentalmente de los productos agrícolas y derivados, que gracias a su baja demanda de importaciones permitieron obtener un enorme superávit comercial en esos años, en los que también se registró una significativa mejora en los términos de intercambio para Argentina. **En los primeros años de la**

nueva década, sin embargo, la dinámica de crecimiento de la economía local comenzó a registrar severas limitaciones vinculadas nuevamente a la restricción externa (Barberis, 2014; De Angelis, 2017; Manzanelli, Barrera, Belloni y Basualdo, 2014; Rovelli, 2013; Schorr y Wainer, 2014; Schteingart, 2016). **Entre el 2009 y el 2015 el saldo comercial argentino se redujo en cerca de USD 20 mil millones siendo deficitario por primera vez en más de 15 años.** En este marco, cuando la escasez de divisas comenzó a tornarse más apremiante, entre otras medidas tendientes a favorecer la entrada de capitales y evitar la salida de divisas, **se puso el foco en el desempeño de los sectores más deficitarios de la balanza comercial argentina, entre los que se destacan el rubro de combustibles, la producción automotriz y el complejo electrónica de consumo. Estos sectores han tenido en el año 2014 un déficit combinado de casi 15 mil millones de dólares, un monto equivalente al 80% de las exportaciones del complejo sojero para ese año.** (Perrone, Guido y Juan Santarcángelo, 2018, pp. 32-33)⁴⁹

La reducción del superávit comercial que empieza a notarse en el año 2011 (v. CUADRO N° 12), no fue más pronunciada en parte gracias a las políticas de restricción a las importaciones: primero mediante las licencias no automáticas de importación y luego, a partir del año 2013, gracias a la aplicación de las declaraciones juradas anticipadas de importaciones (DJAI).

Por otro lado, si bien la devaluación de 2014 buscó estimular el desempeño del comercio exterior argentino, su principal efecto fue la caída de los salarios reales que, a su turno, derivaron en una baja en el nivel de actividad económica y por tanto en las importaciones (Schorr, Martín y Andrés Wainer, 2017, p. 151).

Con independencia del citado impacto negativo que la importación de hidrocarburos trajo a la balanza comercial argentina, algunos autores consideran que el problema estructural del intercambio comercial era, y sigue

⁴⁹Énfasis agregado

siendo, el pobre desempeño de la actividad industrial⁵⁰. De hecho, “...*la industria en su conjunto volvió a registrar déficits comerciales a partir de 2007... pese al dinamismo de las ventas externas de MOI, la composición de la canasta exportadora no se acerca ni cuantitativa ni cualitativamente a otros procesos de up-grade de las exportaciones como los de varios países del Sudeste Asiático.*” (Schorr, Martín y Andrés Wainer, 2017, p. 151)⁵¹

Asimismo, debe destacarse que la participación en la canasta exportadora argentina de las manufacturas de origen industrial (MOI) estuvo impulsado tanto por el MERCOSUR, que canalizó favorablemente la venta de automotores a Brasil, como por la exportación de minerales –curiosamente también se computan como MOI - de gran expansión gracias a la radicación de proyectos mineros con subvención estatal, aunque con un grado de industrialización bajo.

Lo señalado hasta aquí nos permite arribar a algunas conclusiones respecto al intercambio comercial argentino y su canasta exportadora en el ciclo kirchnerista (Schorr, Martín y Andrés Wainer, 2017, p. 156-157).

- A pesar del aumento de las exportaciones entre 2003 y 2011 no hubo un cambio relevante en cuanto a su composición por cuanto siguieron dominadas por los bienes primarios o industriales de bajo contenido tecnológico.
- Lo dicho en la viñeta precedente reafirma la idea de que el ciclo kirchnerista siguió confiando en el mercado para establecer qué sector predominaría en la canasta exportadora en función de su mayor productividad respecto a los niveles existentes de productividad mundial. Ello explica por qué algunos rubros ligados al procesamiento de materias primas presentaron una balanza positiva, mientras que el resto fue deficitario.

⁵⁰“En la mayoría de los rubros industriales, no se definieron ni se implementaron políticas industriales activas que sentaran las bases para un proceso sostenido de sustitución de importaciones (cuando sucedió la sustitución estuvo mucho más asociada al “efecto cambiario”, de allí los problemas que empezaron a manifestarse a partir de 2007-2008, cuando el peso comenzó a apreciarse de manera sostenida. Además, por acción u omisión, se promovió el ingreso al país de bienes importados que terminaron desplazando a producciones nacionales existentes...”(Schorr, Martín y Andrés Wainer, 2017, p. 154).

⁵¹Énfasis agregado.

- Por lo tanto, la dependencia tecnológica continuó fortaleciendo a lo largo de todo esta etapa un ciclo de acumulación y reproducción ampliada del capital asociado a actividades con muy bajo nivel de industrialización.

4. ¿ORTODOXIA, HETERODOXIA O PRAGMATISMO? COMUNIDADES EPISTÉMICAS Y POLÍTICA COMERCIAL EN EL CICLO KIRCHNERISTA (2003-2015).

La política económica del denominado ciclo kirchnerista (2003-2015) se desarrolló en un ambiente internacional circunscripto por un conjunto de “dinámicas básicas” (Tokatlian y Merke, 2011) que deben puntualizarse de antemano, a los efectos de interpretar de manera más acertada la descripción que haremos respecto a la dimensión comercial de su política económica.

La primera de las dinámicas refiere a las “relaciones inter-estatales”, caracterizada por el aceleramiento de la redistribución de poder en el nivel internacional; la progresiva consolidación de Brasil como principal potencia regional; la relativa pérdida de centralidad de Estados Unidos para el Cono Sur y la puja concomitante de China por ocupar ese lugar.

En segundo lugar, respecto a la “política mundial” o “globalización”, al tratarse de un proceso multidimensional, abarcó múltiples fenómenos “...económicos, sociales, tecnológicos, culturales y políticos que generan expansión y destrucción, inclusión y desintegración, homogeneización y concentración, igualación y diferenciación, atraviesa por una fase de fuerte volatilidad económica y activa impugnación social.” (Tokatlian, Juan Gabriel y Federico Merke, 2011, p. 2).

Tercero, en el “campo de las organizaciones internacionales”, los autores citados destacan la “legalización de la política mundial y la construcción de regímenes” atento el papel destacado del derecho internacional en la política exterior de los estados menos poderosos. Sin embargo, y paradójicamente, también subrayan la “desinstitucionalización” de ciertos regímenes internacionales. Ambos fenómenos – legalización + desinstitucionalización – , advertimos, se encuentran presentes en el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en especial a partir de la crisis de 2008.

Por último, se distingue una dinámica vinculada al proceso histórico de “democratización interna e internacional”, observando en él “...nuevas prácticas de articulación de la sociedad civil internacional y formas de

ampliación de derechos a nivel interno expresan un movimiento global que procura más democracia. Por el otro, una combinación de regresiones democráticas...”(Tokatlian, Juan Gabriel y Federico Merke, 2011)

En conclusión, la política económica argentina, en el período considerado, se vio enmarcada por rasgos relevantes del sistema internacional tales como (1) la redistribución de poder en el nivel internacional, la consolidación de Brasil como potencia regional y la relativa pérdida de centralidad de Estados Unidos para el Cono Sur; (2) una fuerte volatilidad económica y política que derivó, a partir de la crisis de 2008, en la activación de comunidades epistémicas de tinte heterodoxo, contra los organismos emergentes de los acuerdos de Bretton-Woods; (3) la legalización y, simultáneamente, la “desinstitucionalización” de ciertos regímenes internacionales, en particular el que regula el comercio global (OMC); y (4) la existencia de tensiones entre políticas de corte principista - defensa de los derechos humanos - y otras más pragmáticas vinculadas al resguardo de la soberanía.

Ahora bien, la política comercial externa argentina no es el resultado de una traducción directa y consistente de los rasgos citados. Existen otros condicionantes domésticos, entre ellos los modelos de desarrollo. La trayectoria de la política exterior argentina, y dentro de ella la política comercial externa, dependió en gran medida para su formulación de las orientaciones económicas de las distintas coaliciones socio-políticas que atravesaron la historia argentina.

No es posible comprender, por ejemplo, la Argentina abierta y aliada a Europa de fines del Siglo XIX sin introducirla en el marco más general del modelo agro-exportador. Los dos elementos centrales del programa liberal (inmigración y comercio) fueron la quintaesencia de la política exterior argentina hasta comienzos del siglo XX. El regreso del liberalismo se dio en otros contextos domésticos e internacionales pero las líneas dominantes continuaron siendo similares: Estado pequeño, indiferencias hacia la inclusión social, escaso acento sobre la producción industrial, apertura comercial y alineamiento con la potencia hegemónica. Más adelante, las distintas tentativas—

obviamente con diferentes matices e intensidades-- de construir una política exterior de carácter más independiente (sea con Perón, Frondizi o Illia) estuvieron ligadas con los diversos intentos de implementar o reforzar un proceso de industrialización por sustitución de importaciones que disminuyera la dependencia argentina de los centros de poder mundial. El desarrollismo, por ejemplo, pensó la identidad de la Argentina a través de las categorías de (sub)desarrollo económico y, por lo tanto, su ideal fue construir una nación industrial. Las consecuencias en política exterior fueron claras: ésta debía ser un instrumento para el desarrollo económico; lo cual, a su turno, posibilitaría una mayor industrialización del país y la integración económica y social entre sus diversas regiones. Desde el desplazamiento de Frondizi hasta la presidencia de Raúl Alfonsín, “la vida del país estuvo fuertemente condicionada por la puja entre dos sistemas de ideas: desarrollismo estructuralista/política exterior independiente versus ortodoxia económica/alineamiento prooccidental” (Paradiso 2007, 22)...En todo caso, ni se trata de la ortodoxia neoliberal de los noventa ni de un neo-desarrollismo pleno. En ese contexto, asuntos presuntamente tan disímiles como los acuerdos de 2004 con Venezuela para reparar y construir barcos de ese país en astilleros argentinos, el plan de reactivación nuclear de 2006, la resolución 125 del Ministerio de Economía de 2008 sobre retenciones móviles, el lanzamiento del cuarto satélite argentino (SAC-D Aquarius) en 2011 y la delicada situación de la matriz energética nacional, entre varios otros, expresan las opciones, tensiones, dinámicas y ambigüedades del modelo en ciernes en este comienzo del siglo XXI. (Tokatlian, Juan Gabriel y Federico Merke, 2014, pp. 251-253).

Ahora bien, los distintos modelos de desarrollo descriptos no explican el cómo de su articulación en un programa económico concreto. Para ello debemos analizar, primero, los rasgos particulares que adquirió cada modelo de desarrollo, esto es la política económica del ciclo kirchnerista; en segundo lugar, deben identificarse los actores sociales y políticos que, en nuestro caso bajo el formato de una comunidad epistémica, portaron sus ideas desde la

academia a los centros de decisión vinculados al diseño y gestión de la política comercial externa.

4.1. Introducción a la política económica del ciclo kirchnerista.

En el contexto de las coordenadas descriptas arriba, entre las notas económicas comunes del ciclo kirchnerista (2003-2015) sobresalen el **estímulo de la demanda interna** y la **subordinación de la economía a la política**.⁵²

...los incentivos a la demanda agregada fueron características centrales de la política económica de los tres gobiernos kirchneristas, pero su efectividad fue en particular elevada entre 2003 y 2007, en un marco de elevada capacidad ociosa, un tipo de cambio real depreciado, elevados márgenes unitarios y patrimonios empresariales saneados, además de buenas condiciones en el frente externo...(Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 106).

Otro rasgo que debe subrayarse del ciclo kirchnerista es la **recuperación de sus márgenes de decisión en la formulación de la política económica** y el **aumento del protagonismo estatal**. Ello se tradujo en la captación estatal de los excedentes mediante el empleo de retenciones a las exportaciones de materias primas agropecuarias e hidrocarburos, la presencia de varios tipos de cambio y gravámenes a los efectos de su redistribución bajo la especie de subsidios, financiamiento, consumo y ayuda social como la Asignación Universal por Hijo.

Por último, durante el ciclo kirchnerista se advierte una **búsqueda por sostener la industria manufacturera** manipulando los efectos adversos del crecimiento sobre la industrialización, provocados por la apreciación del tipo de cambio y el alza de los precios internacionales de las materias primas en condiciones extraordinarias de liquidez internacional. Los ejes de esa política fueron el régimen de tipo de cambio de flotación administrada con derechos de exportación diferenciales por sector - más elevados para las exportaciones

⁵²Sin embargo "...la estructura económica heredada de los años noventa no cambió en lo esencial." (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 99).

agrícolas y de hidrocarburos que para las industriales- , las reestructuraciones de la deuda pública y privada, la instauración de controles a los movimientos de capitales financieros y la implementación de importantes cambios en las instituciones laborales tales como la implementación del salario mínimo, el impulso a las convenciones colectivas de trabajo, el aumento de haberes mínimos y la ampliación de la cobertura de las jubilaciones. *“...Como consecuencia de estas políticas, Argentina logra aumentar la participación de la industria manufacturera en el PIB a precios corrientes de 18,5% promedio en el período 1995-2000 a 21,7% promedio entre 2003 y 2012.”* (Lavarello, Pablo y Matás Mancini, 2017, p. 82)

Sin embargo, esta estrategia comenzó a advertir síntomas de fatiga en el año 2007 y, de una manera más categórica, en el año 2011. Para algunos autores (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017) ello se debió en parte a la carencia de una mirada económica de largo plazo. *“En materia económica, el kirchnerismo fue más reactivo que estratégico...Si bien sus reacciones fueron, en general, coherentes con la filosofía del proyecto político, en economía el kirchnerismo tendió a correr detrás de los hechos...”* (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 100).

No obstante la existencia de rasgos comunes, paralelamente es posible distinguir en el ciclo kirchnerista tres períodos que coinciden en gran medida con las tres presidencias que lo componen. Si bien pueden diferenciarse merced a una combinación variable de causas locales e internacionales, ninguno evidenció la incidencia de factores externos de manera tan determinante como el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015).

4.1.1. Antecedentes inmediatos del ciclo kirchnerista

A partir del déficit de la cuenta corriente crónico, la supervivencia de la convertibilidad dependía de la inversión extranjera directa y del financiamiento externo vía endeudamiento. Como consecuencia en 1998 comenzó la recesión que desembocaría en el año 2001 en una grave crisis política, por caso la renuncia del presidente en ejercicio, Fernando de la Rúa.

Posteriormente, un nuevo Presidente argentino, Adolfo Rodríguez Saá, declararía el *default* de la deuda externa. En el año 2002, el Presidente siguiente, Eduardo Duhalde, derogó la Ley de Convertibilidad (Ley 23.928), fijó retenciones a las exportaciones agropecuarias y de hidrocarburos, dispuso la pesificación asimétrica de deudas y depósitos, pesificó y congeló las tarifas de servicios públicos, reguló el mercado cambiario y sostuvo la cesación parcial de pagos de la deuda externa.

Como resultado de la batería de medidas adoptadas por el Presidente Duhalde y sus dos Ministros de Economía, Jorge Remes Lenicov (1er cuatrimestre de 2002) y Roberto Lavagna (2002-2003), mucha de las soluciones adoptadas en el ciclo kirchneristas ya estaban en curso, por tanto, “...cuando Néstor Kirchner asumió el 25 de mayo de 2003, lo peor de la “tormenta macroeconómica” parecía haber pasado, si bien quedaba por delante la difícil tarea de la reconstrucción...” (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 104).

Esa reconstrucción involucraba inmensos problemas, todavía pendientes, tales como el desempleo, la pobreza, los salarios devaluados, la informalidad laboral, el *default* y la normalización del sistema financiero (créditos morosos y cuasi-monedas). Ellos serían los ejes y prioridades de la primera presidencia kirchnerista.

4.1.2. Período 2003-2007.

La economía argentina en los inicios del ciclo kirchnerista, comandada los dos primeros años por Roberto Lavagna, dio continuidad y profundizó políticas económicas como el sostenimiento de un cambio real depreciado, el disciplinamiento de los servicios públicos privatizados y la redistribución de las rentas agrarias y petroleras. A partir de la salida de Lavagna del gobierno de Néstor Kirchner, la estrategia económica provendría, en sus grandes líneas, del propio presidente de la República.⁵³A diferencia de la política económica del tándem Duhalde-Lavagna, Kirchner impulsó con más decisión la

⁵³Roberto Lavagna fue reemplazado en 2005 por Felisa Miceli, portadora de un perfil público mucho más bajo.

recomposición del salario, con independencia y a pesar de sus efectos inflacionarios.

Como adelantamos arriba, los tres gobiernos kirchneristas apelaron a los incentivos a la demanda agregada. Sin embargo, en el período 2003-2007 las herramientas elegidas fueron el aumento del gasto público, en especial la inversión pública en infraestructura. Asimismo, se impulsó la recomposición del salario mínimo vital y móvil y de los haberes jubilatorios. Por último, en 2005 el gobierno incorporó al sistema jubilatorio a un millón seiscientos mil personas en un período de dos años (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 106).

Este impulso a la demanda doméstica supuso una rápida recuperación del mercado interno y favoreció también las ventas y las ganancias de las empresas, en especial de las industriales y la construcción. Dada la capacidad ociosa disponible, aumentaron con rapidez los niveles de producción y empleo, al tiempo que desde 2003 el número de empresas en actividad volvió a crecer, y se inauguró un quinquenio de gran dinamismo empresarial, sobre todo en pequeñas y medianas empresas (pymes)...entre 2003 y 2007 el PBI creció por encima del 8% anual promedio. (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, pp. 106-107).

Con todo, y no obstante el crecimiento constante de la economía y el empleo, el *año 2007* mostró un aumento significativo de la inflación hasta alcanzar el 25%, lo que a su turno perjudicó el crecimiento de los salarios reales. Dicho aumento se explica por el incremento de los salarios y de los precios internacionales de las materias primas (v. capítulo 3) que, si bien benefició el saldo comercial con el resto del mundo, derivó en última instancia en un aumento de los precios domésticos.

La normalización financiera y la salida del *default* fue otro de los objetivos de política financiera llevados adelante en este primer gobierno del ciclo kirchnerista. En efecto, en 2005 el gobierno logró que la propuesta argentina (quita de no menos del 65%, emisión de nuevos bonos atados al crecimiento del PBI y colocación en pesos y bajo la ley argentina) fuera aceptada por el 76% de los bonistas, llegando al 96% en el año 2010. Otro objetivo

financiero alcanzado en este período fue la absorción y eliminación de las “cuasimonedas” provinciales. Por último, en el año 2006 Kirchner ordenó cancelar la deuda con el FMI lo que permitió reducir el endeudamiento externo del 129% del PBI en 2003, hasta el 48% en 2007 (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 114).

4.1.3. Período 2007-2011.

Al momento de comenzar el segundo mandato, la economía argentina seguía creciendo al ocho por ciento anual aunque en un contexto de renovadas dificultades. Entre ellas pueden citarse el aumento de la inflación que, a su turno, afectaría el desempeño de variables clave como salarios reales y pobreza. Asimismo, en el frente político también emergieron problemas que terminaron influyendo en la economía, tal el caso del conflicto con el campo en marzo de 2008.

En el año 2007 ya habían aparecido un conjunto de problemas recurrentes de la economía nacional: escasa oferta energética; déficit de infraestructura, transporte y logística; reducción del margen de ganancia empresaria por aumento de salarios; debilidad financiera que produjo escasez de oferta de préstamos de largo plazo para emprendimientos productivos; “...y la fuga de capitales alcanzó ese año caso 8900 millones de dólares, el nivel más alto desde 2002...” (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 116).

No obstante las desafiantes condiciones macroeconómicas señaladas, debe destacarse la creación, al comienzo del mandato de Cristina Kirchner, del Ministerio de Ciencia y Tecnología (2007). Ello, sumado a la puesta en valor del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), dejó entrever que la ciencia y la tecnología eran vistas por el gobierno de aquel entonces como palancas fundamentales del desarrollo.

A pesar de aquel acierto estratégico la contracara negativa fue la manipulación de las estadísticas oficiales de los precios minoristas y mayoristas y de las cifras del PBI. Con independencia del reproche ético-jurídico que merece tal conducta, esas políticas derivaron negativamente en

el desempeño económico, al aumentar el riesgo soberano y encarecer los préstamos internacionales.

Ello, sumado al conflicto con el campo y la crisis internacional en el año 2008, terminó por revertir el ciclo virtuoso iniciado en el período anterior, debido a la fuerte desaceleración económica de 2008, que desembocó en la recesión de 2009 (PBI -6%), y el aumento del desempleo.

Sin embargo, las medidas fiscales adoptadas posteriormente y la recomposición de las variables externas, permitieron una marcada recuperación económica en 2010 y 2011 (PBI 10% y 6%, respectivamente), aunque con un tipo de cambio apreciado, sin superávit fiscal, con la reducción de la creación de empresas y puestos de trabajo y el achicamiento de las reservas.

Es en el marco descripto que debemos inscribir como un hito negativo insoslayable la crisis internacional de 2008. Como explicamos en el capítulo precedente, la crisis de 2008 alude a los efectos desencadenados por la quiebra financiera de Lehman Brothers en Nueva York y el correlativo desmoronamiento de la economía global.

No obstante, nuestro país no sufrió un impacto equivalente en su sistema financiero por cuanto las finanzas nacionales se encontraban desconectadas de los mercados financieros globales. En cambio, **el impacto de la crisis se sintió con fuerza en el desempeño del comercio internacional argentino**, tanto medido en precio como en cantidades; en ambos casos la caída llegó en el año 2009 a alrededor del 11% (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 119). Por otro lado, el campo tuvo en aquel año la peor sequía registrada en décadas y la industria manufacturera tuvo una fuerte caída.

A pesar de este contexto adverso, la política económica del gobierno kirchnerista logró revertir en cierta medida la situación, mediante la aplicación de una política económica de claro corte anti-cíclico.

La política cambiaria revirtió el sesgo hacia la apreciación relativa registrada en buena parte de 2008; la depreciación subsiguiente hizo que

el tipo de cambio retornara en junio de 2009 a niveles similares a los del período 2003-2007...La política fiscal fue otro de los engranajes clave de la rápida recuperación. En 2009, el gasto público primario real se incrementó un 11%, traccionado por la obra pública y el aumento del empleo y la remuneraciones reales del sector público...En noviembre de 2009, el gobierno creó la AUH, que en su origen brindaba un subsidio cercano a 100 dólares en promedio a familias cuyos jefes de hogar fueran desocupados, trabajadores informales o empleadas domésticas...con más de tres millones de beneficiarios, supuso una transferencia de recursos a sectores con una muy elevada propensión a consumir, y fortaleció así el mercado interno...(Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 120-121).

Otra medida, pero en este caso direccionada tanto a contener el déficit fiscal derivado del elevado gasto público como a detener la fuga de capitales que entre abril de 2008 y junio de 2009 llegó a 5.000 millones de dólares, fue la estatización de las AFJP en octubre de 2008 (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 121).

Por último, el gobierno también articuló medidas en el campo del comercio internacional. Ellas, que serán detalladas más adelante, esencialmente se caracterizaron por la fuerte intervención estatal mediante la implementación de medidas para-arancelarias tales como las licencias no automáticas (LNA). Las LNAs impiden el ingreso de productos importados hasta que se haya aprobado la solicitud correspondiente; su objetivo está dirigido a contener el déficit de la balanza de pagos y la caída del empleo que podría producirse por una lluvia de importaciones, apalancada en aquel entonces por el exceso de oferta debido a la caída de la demanda global.

Los efectos registrados por la economía argentina, gracias a las políticas aplicadas y a condiciones externas nuevamente favorables, se tradujeron en la reactivación de la actividad económica con tasas de 10,4% en 2010 y 6,2% en 2011 (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 122) "...Con una economía a toda marcha, impulsada tanto por buenas condiciones internacionales como por una política fiscal marcadamente expansiva, 2011

fue un año de *boom* de consumo, inversión, exportaciones e importaciones...” (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 122).

Sin embargo la estrategia de expansión consumista, amparada en el congelamiento de la tarifas de servicios públicos, derivó en el incremento desmedido del déficit fiscal, sin un aumento concomitante de la recaudación, y potenciado por el crecimiento de las importaciones de combustibles. Ello, a su turno, minó las posibilidades de recuperar el superávit comercial conquistado en épocas de Néstor Kirchner (v. capítulo 3). Los superávits gemelos - externo y fiscal - habían concluido.

4.1.4. Período 2011-2015.

En este período persistieron los mismos problemas macroeconómicos. En efecto, el tercer mandato kirchnerista comenzó con una marcada apreciación cambiaria, la importación de combustibles, el deterioro de la balanza comercial, inflación del 25%, déficit fiscal y caída de reservas - de 51.000 millones de dólares a principio de año a casi 45.000 millones llegando a octubre (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 124.). El resultado se tradujo en la reducción del ritmo del crecimiento de la actividad económica.

Ante el dilema de contener las importaciones propulsadas por la política energética y la apreciación cambiaria, **el gobierno optó en el año 2012 por profundizar el “comercio administrado” mediante las declaraciones juradas anticipadas de importaciones (DJAI)**, como requisito previo para el ingreso de mercancías desde el exterior.

Otra medida adoptada en el año 2012 fue la estatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) mediante una ley que expropió el 51 % de las acciones que estaban en manos de la empresa española REPSOL. Sin embargo, y a pesar de los planes de inversión en el yacimiento de hidrocarburos no convencionales de “Vaca Muerta” en la provincia de Neuquén, las importaciones de combustibles siguieron creciendo (v. CUADRO N° 13).

Asimismo, ese año se implementó el “Programa Crédito Argentino” (Procrear) a los efectos de reactivar el debilitado sector de la construcción. También se impulsó la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA) que habilitó al Tesoro a financiarse con emisión monetaria.

Por su parte, el año 2013 se caracterizó por una recuperación de la economía –creció al 2,3% - gracias al consumo privado, la inversión y el gasto público. Sin embargo, nuevamente se dispararon las importaciones “...lideradas por los bienes energéticos, la electrónica de consumo, los automóviles y las autopartes; en consecuencia el superávit comercial se redujo de 12.000 millones de dólares a alrededor de 1500 millones...” (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 129) (v. CUADRO N° 12).

Ante el derrumbe de las reservas en unos 11.000 millones de dólares, el gobierno adoptó medidas recurrentes tales como la restricción a la demanda de divisas y las ya citadas DJAIs; paralelamente se implementó un blanqueo de capitales que se vinculó a la compra de inmuebles.

No obstante, la novedad más saliente de 2013 fue la **designación de Axel Kicillof como ministro de economía** que incorporaría como parte de su equipo económico a Augusto Costa como el nuevo secretario de comercio. En otras palabras: “*Se consolida de este modo un proceso iniciado en 2011, por el que el flamante ministro de Economía había ido ganando creciente influencia en las decisiones...*” (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 130)⁵⁴.

La llegada de Axel Kicillof y su equipo de colaboradores a la conducción de la cartera económica, colocados en lugares clave de la formulación de la política económica, quiebra la estrategia de Néstor Kirchner de dejar la conducción de la política económica únicamente en manos del presidente.

En la formulación de la política comercial de la era Kicillof, además del citado Augusto Costa en la cartera de comercio interior del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Argentina, se sumaron otros

⁵⁴Énfasis agregado

colaboradores destacados que llegaron a la gestión de su mano como Cecilia Nahón, Secretaria de Comercio y Relaciones Internacionales de la cancillería argentina (2011-2012) y embajadora argentina en los Estados Unidos entre los años 2013-2015. También Paula Español, quien fue Subsecretaria de Comercio y Relaciones Internacionales de la cancillería argentina (2012), gerenta de Administración y Finanzas de CAMMESA entre los años 2012 y 2013 y, entre el 2014 y 2015, Subsecretaria de Comercio Exterior, de la Secretaría de Comercio, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Argentina.

Si bien no formaba parte del equipo del flamante ministro de economía, Juan Carlos Fábrega impulsó a comienzos de 2014, como nuevo presidente del Banco Central de la República Argentina (BCRA), una devaluación cercana al 20% y, simultáneamente, un alza de las tasas de interés; asimismo dispuso la flexibilización en la compra de dólares. El objetivo, parcialmente logrado, era alcanzar la *pax cambiaria*. No obstante el BCRA no tuvo el mismo éxito con su política anti-inflacionaria por cuanto la inflación se disparó al 38%.

Con independencia de la política de la autoridad monetaria, la gestión de Kicillof profundizó el esquema ya probado en el ciclo kirchnerista, optando por más medidas de incentivo al consumo: nuevos acuerdos de precios a través de “Precios Cuidados”, plan de financiamiento masivo al consumo – “Ahora 12” -, un plan de compra de automóviles – “Procreauto” –y estímulos a jóvenes vulnerables de entre 18 y 24 años para que avancen en sus estudios denominado Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina o “Plan Progresar”.

A su vez, la idea del desendeudamiento entendida hasta este momento como una bandera de la gestión kirchnerista, fue abriendo paso a la idea de retornar a los mercados financieros, para lo cual se resolvió solucionar el diferendo con REPSOL por la re-estatización de YPF y un acuerdo con el Club de París por deudas impagas a los países miembro; ambas cuestiones fueron encaminadas en el año 2014. Sin embargo, poco después, la Corte Suprema de los Estados Unidos dejó firme un fallo de primer instancia del juez Griesa a favor de los tenedores de bonos en *default*, en su mayoría *holdouts* o “fondos

buitres” que habían rechazado los procesos de reestructuración de la deuda en 2005 y 2010. La estrategia del gobierno argentino fue no pagar y buscar consenso político interno y externo⁵⁵.

⁵⁵El 26 de septiembre de 2014 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó una resolución, - impulsada por Argentina, de condena a los fondos buitres. Posteriormente, el 10 de septiembre de 2015 la Argentina consiguió aprobar en la Asamblea de la ONU la resolución correspondiente a la 69° Asamblea General (RESOLUCIÓN 69/319 SOBRE “PRINCIPIOS BÁSICOS DE LOS PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN DE LAS DEUDAS SOBERANAS”) que fija nueve principios globales para la reestructuración de deudas soberanas gracias al apoyo del “Grupo de los 77+China”. Los Principios Básicos sobre los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana se enuncian a continuación: “1. Un Estado soberano tiene derecho, en el ejercicio de su facultad discrecional, a elaborar sus políticas macroeconómicas, incluida la reestructuración de su deuda soberana, derecho que no debe verse frustrado ni obstaculizado por medidas abusivas. La reestructuración debe hacerse como último recurso y preservando desde el inicio los derechos de los acreedores. 2. El principio de que el deudor soberano y todos sus acreedores deben actuar de buena fe implica su participación en negociaciones constructivas de reestructuración de la deuda soberana y en otras etapas del proceso con el propósito de restablecer la sostenibilidad de la deuda y el servicio de la deuda de manera rápida y duradera y de obtener el apoyo de una masa crítica de acreedores mediante un diálogo constructivo acerca de las condiciones de la reestructuración. 3. El principio de la transparencia debe promoverse para aumentar la rendición de cuentas de los interesados, lo que puede lograrse compartiendo oportunamente tanto datos como procesos relacionados con la renegociación de la deuda soberana. 4. El principio de la imparcialidad exige que todas las instituciones y agentes involucrados en las reestructuraciones de la deuda soberana, incluso a nivel regional, de conformidad con sus mandatos respectivos, sean independientes y se abstengan de ejercer toda influencia indebida en el proceso y en otros interesados o de realizar actos que generen conflictos de interés o corrupción o ambos. 5. El principio del trato equitativo impone a los Estados la obligación de abstenerse de discriminar arbitrariamente a los acreedores, a menos que la diferencia de trato esté justificada conforme a derecho, sea razonable y se corresponda con las características del crédito, garantice la igualdad entre los acreedores y sea examinada por todos los acreedores. Los acreedores tienen derecho a recibir el mismo trato en proporción con su crédito y con las características de este. Ningún acreedor o grupo de acreedores debe ser excluido a priori del proceso de reestructuración de la deuda soberana. 6. El principio de la inmunidad soberana de jurisdicción y ejecución en materia de reestructuración de la deuda soberana es un derecho de los Estados ante los tribunales internos extranjeros y las excepciones deberán interpretarse de manera restrictiva. 7. El principio de la legitimidad implica que al establecer instituciones y realizar operaciones relacionadas con la reestructuración de la deuda soberana se deben respetar, en todos los niveles, los requisitos de inclusión y el estado de derecho. Los términos y condiciones de los contratos originales seguirán siendo válidos hasta que sean modificados mediante un acuerdo de reestructuración. 8. El principio de la sostenibilidad significa que las reestructuraciones de la deuda soberana deben realizarse de manera oportuna y eficiente y crear una situación de endeudamiento estable en el Estado deudor, preservando desde el inicio los derechos de los acreedores y a la vez promoviendo el crecimiento económico sostenido e inclusivo y el desarrollo sostenible, minimizando los costos económicos y sociales, garantizando la estabilidad del sistema financiero internacional y respetando los derechos humanos. 9. La reestructuración por mayoría implica que los acuerdos de reestructuración de la deuda soberana que sean aprobados por una mayoría cualificada de los acreedores de un Estado no se verán afectados, perjudicados u obstaculizados de otro modo por otros Estados o por una minoría no representativa de acreedores, que deben respetar las decisiones adoptadas por la mayoría de los acreedores. Debe alentarse a los Estados a que incluyan cláusulas de acción colectiva en sus emisiones de deuda soberana.” (Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su sexagésimo noveno período de sesiones, Volumen III (30 de diciembre de 2014 a 14 de septiembre de 2015), A/69/49, (Vol. III).

En palabras del ex Ministro de Economía, Axel Kicillof: “...Para Argentina era fundamental conseguir un resultado contundente y rápido, aunque no teníamos ninguna garantía de obtenerlo

Asimismo, el gobierno formalizó un acuerdo bilateral de *swap* con China que le permitió incorporar reservas por 11.000 millones de dólares en el año 2015.

Paralelamente la cartera económica ratificó las políticas de estímulo a la demanda y sostenimiento de la actividad económica vía consumo mediante los programas lanzados en el año 2014 (Ahora 12, Precios cuidados y Procreauto), el congelamiento de tarifas de transporte y servicios públicos y la apreciación del tipo de cambio.⁵⁶

Se advierte entonces que el ingreso de Axel Kicillof a la gestión estatal en el año 2011 no supuso un cambio cualitativo, sino la profundización de los políticas económicas conocidas a lo largo del ciclo kirchnerista. La crisis internacional y el rápido deterioro de la economía argentina, convencieron a la presidenta argentina sobre la necesidad de ratificar y concentrar el rumbo económico⁵⁷, aunque delegando el manejo del timón económico a Axel Killof y, a través de él, a un conjunto de profesionales y técnicos que compartían las mismas ideas de sesgo heterodoxo.

En adelante, el foco de nuestro análisis se concentrará en la política comercial externa argentina en el ciclo kirchnerista. Para ello analizaremos el marco decisional y a los actores comprometidos en el diseño y gestión de la política comercial externa, con la finalidad de identificar cambios y/o continuidades

en la ONU. Pero para nosotros era el ámbito adecuado para discutirlo, el más democrático y el menos influenciado por el poder de las finanzas. Ya habíamos tenido otros reconocimientos a la importancia que tiene el problema a nivel global, pero no soluciones. Argentina había logrado instalar el tema en la agenda del G-20. Hasta el FMI se pronunciaba en términos muy similares a la Argentina en cuanto a los inconvenientes para refinanciar deudas soberanas. Una ex titular, Anne Krueger, llegó a opinar que el FMI debía formar un tribunal para resolver estos conflictos con los fondos buitres...” [Énfasis agregado] Es un rechazo mundial a los fondos buitres y a Griesa. (13/09/2015). *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-281584-2015-09-13.html>

⁵⁶“En síntesis, durante el tercer mandato kirchnerista, la economía argentina transitó un marcado estancamiento, vinculado centralmente a la reaparición de la “restricción externa”, alimentada por diversos factores: la fuga de capitales, la caída de la demanda mundial, el déficit energético, los requerimientos de importaciones industriales, la menor competitividad de las exportaciones en ciertas ramas y la remisión de utilidades al exterior.” (Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart, 2017, p. 135).

⁵⁷El 27 de febrero de 2012 la propia presidenta Cristina Fernández formuló el eslogan "Vamos por todo, por todo", en un acto en conmemoración al primer izamiento de la bandera nacional por Manuel Belgrano, en Rosario. Se lo dijo a los militantes del Frente Para la Victoria que alentaban abajo del escenario.

en el segundo mandato de la presidenta Cristina Fernández y último del ciclo kirchnerista (2011-2015).

Luego de ello, procederemos a estudiar el contenido de la política comercial externa, a cuyo fin abandonaremos la periodización centrada en los mandatos presidenciales. En su lugar optaremos por una división del ciclo que pivotee sobre la crisis internacional de 2008.

4.2. El cómo de la política comercial externa argentina en el siglo XXI: el diseño institucional y la formulación de la política comercial externa en el “ciclo kirchnerista”.

En el presente capítulo analizaremos el cómo de la política comercial externa argentina en la presidencia de Néstor Kirchner y en las dos presidencias siguientes de Cristina Fernández. Para ello comenzaremos por describir la distribución de competencias entre los distintos organismos del estado argentino, detallando en cada uno de ellos las áreas responsables en cada cartera y sus objetivos. En ese marco analizaremos los decretos que modificaron el elenco ministerial en las distintas presidencias del citado ciclo o que redistribuyeron las competencias asignadas⁵⁸. Iniciaremos nuestro análisis con el **Decreto 355/2002**, dictado durante la presidencia antecesora al ciclo, a cargo de Eduardo Duhalde (02/01/2002 al 25/05/2003).

Partiendo del citado antecedente advertimos que, si bien la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) produjo algunos cambios en el diseño institucional de las áreas responsables de la política comercial externa (v.g. unificación del Ministerio de Economía con el de Producción), no generó grandes cambios respecto a su contenido. Creemos que ello se debió a la continuidad de las medidas económicas implementadas en el gobierno de Duhalde por su Ministro de Economía Roberto Lavagna, quien también fue parte de la presidencia de Néstor Kirchner.⁵⁹

⁵⁸ Estas modificaciones se las denomina curiosamente “Ley de Ministerios”, no obstante no tratarse de leyes en sentido formal sino normas de alcance general, emanadas del Congreso de la Nación. En su lugar son dictadas bajo el formato de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).

⁵⁹ Para un mayor detalle de la aludida continuidad de la política económica de Duhalde-Lavagna durante la presidencia de Kirchner, ver el capítulo precedente.

Por su parte, si bien la primera presidencia de Cristina Fernández (2007-2011), en lo esencial, sostuvo las mismas líneas de la política comercial externa de su antecesor, no registrando cambios en relación al reparto de competencias en materia de comercio internacional, dicha característica será modificada sensiblemente en su segundo mandato, tanto en términos de contenidos de las políticas comerciales como del diseño institucional elegido para implementarlas.

4.2.1. Antecedentes inmediatos.

Para iniciar el análisis propuesto, creemos importante transcribir cuál era el telón de fondo de la gestión institucional del comercio exterior en los albores del ciclo kirchnerista (Bouzas y Pagnotta 2003)

*...en lo que respecta a las instituciones (tanto del sector privado como público), la experiencia argentina también muestra algunas constantes. En lo que toca al Poder Ejecutivo, sobresale lo que podría calificarse como un “activismo descoordinado”, **generado por instituciones comerciales poco “aisladas”** (cuyas políticas son por lo tanto más susceptibles de volatilidad), un patrón cooperación/competencia interagencias dependiente de inclinaciones y características personales y rutinas de interacción sistemática poco establecidas. Estas debilidades institucionales no son exclusivas de las agencias que participan en la formulación de la política comercial, sino que atraviesan buena parte del sector público argentino. No obstante, son más evidentes en aquellas áreas de política que demandan agendas pro-activas, como la política de promoción de exportaciones y/o compensación de fallas de mercado. El Congreso, por su parte, ha sido un “seguidor” de las iniciativas del Ejecutivo, con episodios excepcionales de activismo frente a temas puntuales de interés sectorial. La precariedad de las instituciones vinculadas al comercio exterior, sin embargo, no es un rasgo exclusivo del sector público. En efecto, también ha sido una constante la fragilidad institucional del sector privado, cuya participación se ha dado a través de un patrón de intervención*

caracterizado básicamente por un “activismo ad hoc y defensivo” (Bouzas, Roberto, 2007, p. 68)⁶⁰

En ese marco, la presidencia de Eduardo Duhalde (02/01/2002 al 25/05/2003) modificó la **Ley de Ministerios (Ley 22.520)** mediante el dictado del **Decreto 355/2002**. En él se observa un reparto de competencias ministeriales en materia de comercio exterior, entre el *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*, el *Ministerio de Economía e Infraestructura* y el *Ministerio de la Producción*. A continuación se señalan las áreas responsables de la formulación de la política comercial externa dentro de cada ministerio y sus competencias, de acuerdo al detalle indicado en el Anexo I del citado Decreto.

CUADRO N° 14: Reparto de competencias comerciales del Decreto 355/2002

CARTERA MINISTERIAL	COMPETENCIAS EN COMERCIO EXTERIOR
<p>XIV.- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO</p> <ul style="list-style-type: none"> - SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES - SUBSECRETARIA DE RELACIONES INSTITUCIONALES - SUBSECRETARIA DE COORDINACION Y COOPERACION INTERNACIONAL - SUBSECRETARIA DE POLITICA LATINOAMERICANA - SUBSECRETARIA DE POLITICA EXTERIOR - SECRETARIA DE COMERCIO Y RELACIONESECONOMICAS INTERNACIONALES - SUBSECRETARIA DE INTEGRACION 	<p>ARTICULO 18. — Compete al MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO:</p> <p>“19. Entender en la ejecución de la política comercial en el exterior, incluyendo la <i>promoción y las negociaciones internacionales de naturaleza económica y comercial</i>, así como en la conducción del servicio económico y comercial exterior e intervenir en la formulación, definición y contenidos de la política comercial en el exterior;</p> <p>20. Entender en las <i>relaciones con los organismos económicos y comerciales internacionales</i>;</p> <p>21. Entender en la promoción, organización y participación en <i>exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico, oficiales y privadas</i>, en el exterior, atendiendo a las orientaciones de política económica global y sectorial que se definan...”</p> <p>SECRETARIA DE COMERCIO Y RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES, OBJETIVOS:</p>

⁶⁰ Énfasis agregado.

<p>ECONOMICA AMERICANA Y MERCOSUR</p> <p>- SUBSECRETARIA DE COMERCIO INTERNACIONAL</p> <p>- SECRETARIA DE CULTO</p> <p>- SUBSECRETARIA DE CULTO</p>	<p>“1. Formular desde el punto de vista de la política exterior, los cursos de acción a seguir en materia de <i>negociaciones económicas y comerciales</i> tanto bilaterales como multilaterales con todas las Naciones con las que la REPUBLICA ARGENTINA mantenga relaciones, con los Organismos Regionales y Subregionales, propendiendo a la integración económica entre las que componen el continente americano, profundizando dicha integración con las naciones latinoamericanas y conducir la política a fin de cumplimentar lo señalado.</p> <p>2. Entender en la política y cursos de acción a seguir en materia de <i>promoción comercial</i> y todo lo relacionado con la formulación y desarrollo de acuerdos asociativos preferentes, de naturaleza económica, comercial y financiera, proponiendo los planes, programas y proyectos pertinentes, como así también los instrumentos adecuados para su ejecución.</p> <p>3. Entender en toda negociación entre las autoridades provinciales y los representantes de terceros países que implique alguna obligación en la que se prevean garantías por parte del ESTADO NACIONAL.</p> <p>4. Promover <i>las políticas y estrategias de la República en materia de negociaciones económicas y comerciales bilaterales y las multilaterales</i> a través de los organismos económicos y comerciales internacionales, regionales y subregionales, e impartiendo las directivas e instrucciones a las Representaciones de la República ante gobiernos extranjeros, Organismos Internacionales Económicos y Comerciales y en las delegaciones en las que participe en negociaciones económicas bilaterales y multilaterales, interviniendo también en aquellas de naturaleza monetaria y financiera.</p> <p>SUBSECRETARIA DE COMERCIO INTERNACIONAL, OBJETIVOS:</p> <p>“1. Ejecutar la política comercial internacional, <i>promoviendo la oferta de los productos y servicios nacionales</i> atendiendo a la demanda de los mercados extranjeros, incluyendo la promoción de naturaleza comercial y participar en las actividades de promoción de inversiones y turismo.</p>
--	--

	2. Intervenir en la elaboración de las instrucciones y directivas para las Representaciones de la República y delegaciones oficiales en el aspecto comercial internacional.”
<p>XVI - MINISTERIO DE ECONOMIA E INFRAESTRUCTURA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - SECRETARIA DE FINANZAS - SUBSECRETARIA DE SERVICIOS FINANCIEROS - SUBSECRETARIA DE FINANCIAMIENTO - SECRETARIA DE HACIENDA - SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO - SUBSECRETARIA DE RELACIONES CON PROVINCIAS - SUBSECRETARIA DE INGRESOS PUBLICOS - SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA - SUBSECRETARIA DE COORDINACION ECONOMICA - SUBSECRETARIA DE PROGRAMACION ECONOMICA - SECRETARIA LEGAL Y ADMINISTRATIVA - SUBSECRETARIA DE NORMALIZACION PATRIMONIAL - SUBSECRETARIA LEGAL - SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACION - SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA - SUBSECRETARIA DE ENERGIA - SUBSECRETARIA DE TRANSPORTE - SECRETARIA DE COMUNICACIONES 	<p>ARTICULO 20. — Compete al MINISTERIO DE ECONOMIA E INFRAESTRUCTURA</p> <p>20. Entender en la <i>elaboración de las estructuras arancelarias</i> con la intervención de las áreas que correspondan;</p> <p>21. Entender en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles;</p> <p>22. Entender en la elaboración y ejecución de la política de inversiones extranjeras;</p> <p>23. Intervenir en la definición de la política comercial en el campo exterior;</p> <p>24. <i>Intervenir en los regímenes de precios índices y mecanismos antidumping y otros instrumentos de regulación del comercio exterior;</i></p> <p>SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA, OBJETIVOS:</p> <p>“13. Entender en la formulación y ejecución de la <i>política arancelaria</i>.</p> <p>14. Entender en la elaboración, propuesta y ejecución de las políticas de reembolsos y reintegros a la exportación y de seguro de crédito a la exportación.</p> <p>15. Intervenir en la definición de las políticas de comercio exterior de la Nación y en las funciones inherentes a las <i>negociaciones económicas y comerciales internacionales</i>, ya sean bilaterales, regionales o multilaterales en particular en los aspectos comerciales e industriales de la integración regional y/o convenios especiales con otros países.</p> <p>16. Intervenir en la elaboración de las normas e instrumentos vinculados al comercio exterior.</p> <p>17. <i>Intervenir en los regímenes de precios índices y mecanismos antidumping y otros instrumentos de regulación del comercio exterior.</i>”</p>
<p>XVII.- MINISTERIO DE LA PRODUCCION</p> <ul style="list-style-type: none"> - SUBSECRETARIA DE COORDINACION 	<p>ARTICULO 21. — Compete al MINISTERIO DE LA PRODUCCION, “...25. Intervenir en la elaboración de las estructuras arancelarias con la intervención de las áreas que correspondan;</p>

<p>- SECRETARIA DE LA COMPETENCIA, LA DESREGULACION Y LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR</p> <p>- SECRETARIA DE LA PEQUEÑA Y LA MEDIANA EMPRESA Y DESARROLLO REGIONAL</p> <p>- SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS</p> <p>- SUBSECRETARIA DE PESCA Y ACUICULTURA</p> <p>- SUBSECRETARIA DE ECONOMIA AGROPECUARIA</p> <p>- SUBSECRETARIA DE POLITICA AGROPECUARIA Y ALIMENTOS</p> <p>- SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y MINERIA</p> <p>- SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA</p> <p>- SUBSECRETARIA DE POLITICA Y GESTIONCOMERCIAL</p> <p>- SUBSECRETARIA DE MINERIA</p>	<p>26. Intervenir en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles;</p> <p>27. Entender en la <i>definición de la política comercial en el campo exterior</i>;</p> <p>28. Entender en los regímenes de precios índices y mecanismos antidumping y otros instrumentos de regulación del comercio exterior;</p> <p>29. Entender en la definición de la política de fomento de la producción y del comercio, incluyendo todas las acciones que se efectúen en el país para el fomento, la promoción y organización de muestras, ferias, concursos y misiones que estén destinadas a estimular el intercambio con el exterior;</p> <p>30. Intervenir en el ámbito de su competencia en la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones en el exterior;</p> <p>SUBSECRETARIA DE POLITICA Y GESTION COMERCIAL, OBJETIVOS:</p> <p>“1. Entender en la <i>definición de la política comercial</i> en el campo exterior.</p> <p>2. Entender en la elaboración, interpretación y <i>aplicación de la normativa sobre competencia desleal en lo referente a las prácticas antidumping, salvaguardias, subvenciones y medidas compensatorias.</i></p> <p>3. Intervenir en la <i>elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre instrumentos de política comercial</i> referentes a las importaciones y exportaciones.</p> <p>4. Intervenir en la elaboración de las <i>estructuras arancelarias.</i></p> <p>5. Participar en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre zonas francas.</p> <p>6. Intervenir en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre reglas de origen.</p> <p>7. Participar en las negociaciones internacionales en los temas de su competencia.</p> <p>8. Coordinar la atención de los requerimientos del sector privado en lo referente a la interpretación de las normas pertinentes al comercio exterior y asegurar el acceso del mismo a la</p>
--	---

	<p>información disponible sobre temas vinculados a las transacciones comerciales.</p> <p>9. Supervisar el accionar de la COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR.</p> <p>10. Participar por sí o quien designe en el Consejo de Administración de la Fundación EXPORTAR.”</p>
--	--

Fuente: elaboración propia en base al Decreto Nro. 355/2002

En conclusión, las áreas responsables de la formulación de la política comercial externa en la presidencia de Duhalde fueron, dentro del *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*, la Secretaria de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales y la Subsecretaria de Comercio Internacional. Por otro lado, en el caso del Ministerio de Economía e Infraestructura, el área designada fue la Secretaría de Política Económica. Por último, en el Ministerio de la Producción la responsabilidad primaria recayó en la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial.

En cuanto a la división del trabajo entre las distintas áreas, del texto normativo en esencia surge que, si bien las tres Carteras Ministeriales participaron en la formulación de la política comercial externa, la Cancillería asumió la competencia en materia de negociaciones y la promoción del comercio internacional; en el caso de la Cartera Económica, intervino en la definición de las estructura arancelarias y en los mecanismos antidumping y otros instrumentos de regulación del comercio exterior. Al Ministerio de la Producción le correspondió la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre instrumentos de política comercial referentes a las importaciones y exportaciones; intervenir en la elaboración de las estructuras arancelarias; coordinar la atención de los requerimientos del sector privado y asegurar su información; y supervisar la Comisión Nacional de Comercio Exterior (Autoridad de aplicación en temas de dumping, subsidios y salvaguardias).

4.2.2. Período 2003-2007.

Los inicios de la presidencia de Néstor Kirchner dieron lugar a cambios en el diseño institucional del estado argentino que, si bien tuvieron impacto en el reparto de competencias en materia de comercio internacional, no afectaron

su contenido. Así, por ejemplo, podemos citar lo dispuesto por el **Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 1283/2003** y el **Decreto 25/2003**, publicados el 27/05/2003 y 28/05/2003, respectivamente. El **Decreto 1283/2003** dispuso la unificación de los Ministerios de Economía y Producción en una sola cartera de Estado, en tanto que el **Decreto 25/2003** reordenó sus competencias, de acuerdo al siguiente detalle:

CUADRO N° 15: Reparto de competencias comerciales del Decreto 1283/2003

CARTERA MINISTERIAL	COMPETENCIAS EN COMERCIO EXTERIOR
<p>MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION</p> <p>— SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA: SUBSECRETARIA DE COORDINACION ECONOMICA SUBSECRETARIA DE PROGRAMACION ECONOMICA</p> <p>— <i>SECRETARIA DE COORDINACION TECNICA:</i> SUBSECRETARIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR</p> <p>— <i>SECRETARIA DE FINANZAS:</i> SUBSECRETARIA DE SERVICIOS FINANCIEROS SUBSECRETARIA DE FINANCIAMIENTO</p> <p>— <i>SECRETARIA DE HACIENDA:</i> SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO SUBSECRETARIA DE RELACIONES CON PROVINCIAS SUBSECRETARIA DE INGRESOS PUBLICOS</p> <p>— <i>SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS:</i> SUBSECRETARIA DE ECONOMIA AGROPECUARIA SUBSECRETARIA DE POLITICA AGROPECUARIA Y ALIMENTOS</p>	<p>Compete al Ministerio de Economía y Producción: “24. Entender en la elaboración de las estructuras arancelarias con la intervención de las áreas que correspondan; 25. Entender en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles; 26. Entender en la definición de la política comercial en el campo exterior; 27. Entender en los regímenes de precios índices y mecanismos antidumping y otros instrumentos de regulación del comercio exterior; 47. Entender en la definición de la política de fomento de la producción y del comercio, incluyendo todas las acciones que se efectúen en el país para el fomento, la promoción y organización de muestras, ferias, concursos y misiones que estén destinadas a estimular el intercambio con el exterior;...”</p> <p>SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA, OBJETIVOS: “14. Entender en la elaboración, propuesta y ejecución de las políticas de reembolsos y reintegros a la exportación y de seguro de crédito a la exportación. 15. Intervenir en la definición de las políticas de comercio exterior</p>

<p>SUBSECRETARIA DE PESCA Y ACUICULTURA</p> <p>— SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA: SUBSECRETARIA DE INDUSTRIA SUBSECRETARIA DE POLITICA Y GESTION COMERCIAL SUBSECRETARIA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y DESARROLLO REGIONAL</p> <p>— <i>SECRETARIA LEGAL Y ADMINISTRATIVA:</i> SUBSECRETARIA LEGAL SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACION Y NORMALIZACION PATRIMONIAL</p>	<p>de la Nación y en las funciones inherentes a las negociaciones económicas y comerciales internacionales, ya sean bilaterales, regionales o multilaterales en particular en los aspectos comerciales e industriales de la integración Regional y/o convenios especiales con otros países.</p> <p>16. Intervenir en la elaboración de las normas e instrumentos vinculados al comercio exterior.</p> <p>17. Intervenir en los regímenes de precios índices y mecanismos antidumping y otros instrumentos de regulación del comercio exterior...”</p> <p>SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, OBJETIVOS: “15. Supervisar el accionar de la COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR...”</p> <p>SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA SUBSECRETARIA DE POLITICA Y GESTION COMERCIAL, OBJETIVOS: “1. Entender en la definición de la política comercial en el campo exterior.</p> <p>2. Entender en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre competencia desleal en lo referente a las prácticas antidumping, salvaguardias, subvenciones y medidas compensatorias.</p> <p>3. Intervenir en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre instrumentos de política comercial referentes a las importaciones y exportaciones.</p> <p>4. Intervenir en la elaboración de las estructuras arancelarias.</p> <p>5. Participar en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre zonas francas.</p> <p>6. Intervenir en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre reglas de origen.</p>
--	--

	<p>7. Participar en las negociaciones internacionales en los temas de su competencia.</p> <p>8. Coordinar la atención de los requerimientos del sector privado en lo referente a la interpretación de las normas pertinentes al comercio exterior y asegurar el acceso del mismo a la información disponible sobre temas vinculados a las transacciones comerciales.</p> <p>9. Participar por sí o quien designe en el Consejo de Administración de la Fundación Exportar...”</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto 1283/2003

Por otro lado, las competencias detentadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto fueron mantenidas sin cambio alguno, si lo comparamos con la distribución de competencias anterior- Decreto 123/2003 - publicado con fecha 4/06/2003. En efecto, su examen demuestra con claridad que las competencias asignadas en materia de comercio exterior fueron sostenidas y que ellas seguían en manos de las mismas áreas: la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales y la Subsecretaría de Comercio Internacional.

Posteriormente, y habiendo transcurrido el primer año de gestión, Néstor Kirchner dispuso modificar la estructura organizativa del primer nivel operativo del recientemente creado Ministerio de Economía y Producción, mediante el dictado de un nuevo acto administrativo (**Decreto 1359/2004**, publicado el 12/04/2004). De su estudio surgen cambios respecto al reparto de competencias comprendido en el Decreto 25/2003, en particular al interior de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa. Asimismo, en la citada Secretaría se ubica y detallan el organigrama y los objetivos de la Comisión Nacional de Comercio Exterior, ente estatal encargado de conducir las actividades de análisis, investigación y regulación en la determinación de los efectos de la competencia comercial internacional sobre la producción nacional, bien sea como autoridad de aplicación de la legislación sobre la materia o como órgano asesor.⁶¹

⁶¹Mediante el Decreto N° 766 de fecha 12 de mayo de 1994 se creó la COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR en el ámbito de la SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO

Por otro lado, fue el propio gobierno argentino quien detalló la distribución de responsabilidades para la “promoción comercial externa”⁶²:

*La gestión de la promoción comercial externa a nivel nacional en la República Argentina es una tarea realizada por más de una entidad. La Ley de Ministerios N° 22.520 (texto ordenado por el Decreto N° 498/92) estipula que en materia de política de promoción comercial, la **Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa dependiente del Ministerio de Economía y Producción** participa en la fijación de esta política, en tanto que la **Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto** tiene en este campo, a través de la Subsecretaría de Comercio Internacional, la ejecución de **la responsabilidad primaria**...Asimismo, debe mencionarse como agencia de promoción comercial de importancia, a la **Fundación Export.Ar** que se constituyó en 1993 como una entidad sin fines de lucro con el aporte de los sectores público y privado (representado por distintas cámaras empresariales).⁶³*

CUADRO N° 16: Reparto de competencias comerciales Decreto 1359/2004

CARTERA MINISTERIAL	COMPETENCIAS EN COMERCIO EXTERIOR

Y MINERIA, actual SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

⁶² El propio gobierno la definió como misiones comerciales multi-sectoriales al exterior, orientadas a mercados donde se registren oportunidades para las exportaciones (v.g., de difusión de ofertas y oportunidades de comercio e inversión, participación de empresas en ferias internacionales, entre otras)

⁶³ Organización Mundial del Comercio. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. (8 de enero de 2007). *Informe de Argentina*, WT/TPR/G/176, pp. 37-38.

**MINISTERIO DE ECONOMIA
Y PRODUCCION**

**— SECRETARIA DE
POLITICA ECONOMICA:**

SUBSECRETARIA DE
COORDINACION
ECONOMICA
SUBSECRETARIA DE
PROGRAMACION
ECONOMICA

— SECRETARIA DE
COORDINACION TECNICA:
SUBSECRETARIA DE
DEFENSA DEL CONSUMIDOR

— SECRETARIA DE FINANZAS:
SUBSECRETARIA DE
SERVICIOS FINANCIEROS
SUBSECRETARIA DE
FINANCIAMIENTO

— SECRETARIA DE HACIENDA:
SUBSECRETARIA DE
PRESUPUESTO
SUBSECRETARIA DE
RELACIONES CON
PROVINCIAS
SUBSECRETARIA DE
INGRESOS PUBLICOS

— SECRETARIA DE
AGRICULTURA, GANADERIA,
PESCA Y ALIMENTOS:
SUBSECRETARIA DE
AGRICULTURA, GANADERIA
Y FORESTACION
SUBSECRETARIA DE
POLITICA AGROPECUARIA Y
ALIMENTOS
SUBSECRETARIA DE PESCA
Y ACUICULTURA

**— SECRETARIA DE
INDUSTRIA, COMERCIO Y DE
LA PEQUEÑA Y MEDIANA
EMPRESA:**

SUBSECRETARIA DE
INDUSTRIA
**SUBSECRETARIA DE
POLITICA Y GESTION
COMERCIAL**
SUBSECRETARIA DE LA
PEQUEÑA Y MEDIANA

**SECRETARIA DE POLITICA
ECONOMICA, OBJETIVOS:**

“13.- Intervenir en la formulación y ejecución de la política arancelaria.

14.- Intervenir en la elaboración, propuesta y ejecución de las políticas de reembolsos y reintegros a la exportación y de seguro de crédito a la exportación.

15.- Intervenir en la definición de las políticas de comercio exterior de la Nación y en las funciones inherentes a las negociaciones económicas y comerciales internacionales, ya sean bilaterales, regionales o multilaterales en particular en los aspectos comerciales e industriales de la integración regional y/o convenios especiales con otros países.

16.- Intervenir en la elaboración de las normas e instrumentos vinculados al comercio exterior.

17.- Intervenir en los regímenes de precios índices y mecanismos antidumping y otros instrumentos de regulación del comercio exterior...”

**SECRETARIA DE POLITICA
ECONOMICA SUBSECRETARIA DE
COORDINACION ECONOMICA,
OBJETIVOS:**

“12.- Asistir a la SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA en la definición de las políticas de comercio exterior y en las negociaciones económicas y comerciales internacionales, en particular en los aspectos relacionados con su impacto en el desarrollo productivo interno.

13.- Participar en la formulación y ejecución de la política arancelaria de comercio exterior.

14.- Participar en la elaboración, propuesta y ejecución de las políticas de reembolsos y reintegros a la exportación y de seguro de crédito a la exportación.

15.- Asistir a la SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA en los temas inherentes a regímenes de precios índices, antidumping y otros instrumentos complementarios de la política de comercio exterior.

<p>EMPRESA Y DESARROLLO REGIONAL</p> <p>— <i>SECRETARIA LEGAL Y ADMINISTRATIVA:</i> SUBSECRETARIA LEGAL SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACION Y NORMALIZACION PATRIMONIAL</p>	<p>SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, OBJETIVOS: “1.- Entender en la elaboración, propuesta y definición de la política comercial en el campo exterior, en particular en los procesos de integración subregional, regional y hemisférica; así como en el ámbito interregional y multilateral. 6.- Entender en lo referente a las prácticas comerciales desleales y salvaguardias incluyendo los derechos antidumping, los subsidios y las medidas compensatorias. 19.- Supervisar el accionar de la COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR...”</p> <p>SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA. SUBSECRETARIA DE POLITICA Y GESTION COMERCIAL, OBJETIVOS: “1.- Entender en la definición de la política comercial en el campo exterior. 2.- Entender en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre competencia desleal y salvaguardias en lo referente a las prácticas antidumping, salvaguardias, subvenciones y medidas compensatorias. 3.- Entender en la elaboración, propuesta, interpretación y aplicación de la normativa sobre instrumentos de política comercial referentes a las importaciones y exportaciones, reembolsos y reintegros a la exportación y seguro de crédito a la exportación. 4.- Entender en la elaboración y propuesta de las estructuras arancelarias. 5.- Intervenir en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre zonas francas. 6.- Asistir en las instrucciones al servicio aduanero, acerca de la interpretación y aplicación de los distintos regímenes vigentes relacionados con el comercio exterior, los regímenes de origen, y el reconocimiento del certificado de origen, como documento imprescindible para determinadas importaciones. 7.- Asistir a la SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA</p>
---	--

	<p>PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre reglas de origen.</p> <p>8.- Intervenir en las negociaciones económicas y comerciales internacionales y en el seguimiento de procesos de integración regional y hemisférica, así como en las gestiones ante bloques económicos y zonas de integración, negociaciones multilaterales, en la ORGANIZACION MUNDIAL DE COMERCIO y con los países de la región Asia-Pacífico.</p> <p>9.- Ejercer, cuando corresponda, la representación en los órganos existentes o a crearse en el ámbito del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR), la ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI) y el resto de los Acuerdos en que nuestro país sea parte.</p> <p>10.- Coordinar las relaciones que desde el MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION se establezcan con el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, en lo relativo al comercio exterior y la integración regional y hemisférica.</p> <p>11.- Coordinar la atención de los requerimientos del sector privado en lo referente a la interpretación de las normas pertinentes al comercio exterior y asegurar el acceso del mismo a la información disponible sobre temas vinculados a las transacciones comerciales.</p> <p>12.- Asistir en la supervisión del accionar de la COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR.</p> <p>13.- Participar por sí o quien designe en el Consejo de Administración de la FUNDACION EXPORTAR.</p> <p>14.- Asistir a la SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA en la articulación de las políticas de comercio exterior con los Gobiernos Provinciales y la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES...”</p> <p>SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA SUBSECRETARIA DE COORDINACION ECONOMICA,</p>
--	---

	<p><i>DIRECCION DE POLITICA ECONOMICA EXTERNA,</i> “RESPONSABILIDAD PRIMARIA: Asistir a la SUBSECRETARIA DE COORDINACION ECONOMICA en la formulación y aplicación de los criterios básicos de la política económica externa, tanto en lo que hace a los lineamientos globales de la política arancelaria externa como en lo referente a las pautas de integración en espacios económicos regionales y coordinación de políticas macroeconómicas con otros países.</p> <p>ACCIONES:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Efectuar el seguimiento de las políticas de comercio exterior y de las negociaciones económicas y comerciales internacionales, y evaluar su impacto en el desarrollo productivo interno. 2.- Asistir a la SUBSECRETARIA DE COORDINACION ECONOMICA en la formulación y ejecución de la política arancelaria de comercio exterior. 3.- Asistir a la SUBSECRETARIA DE COORDINACION ECONOMICA en la elaboración, propuesta y ejecución de las políticas de reembolsos y reintegros a la exportación y de seguro de crédito a la exportación. 4.- Asistir a la SUBSECRETARIA DE COORDINACION ECONOMICA en los temas inherentes a regímenes de precios índices, salvaguardias, antidumping y otros instrumentos complementarios de la política de comercio exterior. 5.- Intervenir en los trámites relacionados con derechos de importación y exportación, Arancel Externo Común del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR), reintegros impositivos a la exportación y regímenes de salvaguardias y antidumping, con la finalidad de informar sobre la compatibilidad de las propuestas con los criterios generales de la política arancelaria externa. 6.- Diagnosticar sobre los niveles de protección efectiva y sesgos anti y pro exportadores que pudieran estar implícitos en la estructura arancelaria vigente, con el objeto de sugerir las modificaciones que hagan más eficiente y competitivo el aparato productivo nacional.
--	---

	<p>7.- Asistir a los representantes de la SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA y del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION ante los grupos y comisiones de trabajo del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) y otros espacios económicos integrados, en los temas vinculados con la competencia específica de dicha Secretaría.</p> <p>8.- Asistir a la SUBSECRETARIA DE COORDINACION ECONOMICA en las tareas vinculadas con la coordinación de políticas macroeconómicas con otros países, particularmente los integrados al MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) y coordinar las tareas orientadas a la armonización de información económica y estadística con esa finalidad.</p> <p>9.- Suministrar a la SUBSECRETARIA DE COORDINACION ECONOMICA la información necesaria para evaluar las iniciativas de incorporación a espacios de integración económica regional y extrarregional y brindar el apoyo técnico para el seguimiento de esos procesos...”</p> <p>SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS. DIRECCION ADJUNTA, DIRECCION NACIONAL DE ESTADISTICAS DEL SECTOR EXTERNO. RESPONSABILIDAD PRIMARIA: “Diseñar, programar, coordinar y ejecutar las actividades relacionadas con la elaboración de las estadísticas básicas necesarias para la confección de la balanza de pagos en sus diversos componentes: cuenta corriente y cuenta de capital y financiera. Elaborar metodologías y ejecutar las acciones relacionadas con la obtención y determinación de precios internacionales y términos del intercambio externo. ACCIONES 1.- Programar, organizar e instrumentar la producción de las estadísticas básicas necesarias sobre la balanza de pagos. 2.- Elaborar las estadísticas de comercio exterior argentino en base a los datos provistos por la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS</p>
--	--

	<p>PUBLICOS, conforme con las recomendaciones internacionales en vigor.</p> <p>3.- Relevar, en forma directa y a través de otros integrantes del Sistema Estadístico Nacional, la información básica sobre las cuentas de servicios de la balanza de pagos.</p> <p>4.- Elaborar criterios y metodologías conceptuales y operativas para la estimación de los términos del intercambio externo del país y relevar datos de precios internacionales.</p> <p>5.- Recopilar, sistematizar y procesar información estadística internacional para el análisis de la evolución del sector externo.”</p> <p>SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA SUBSECRETARIA DE POLITICA Y GESTION COMERCIAL. DIRECCION NACIONAL DE POLITICA COMERCIAL EXTERNA, RESPONSABILIDAD PRIMARIA: “Elaborar y proponer los lineamientos estratégicos para el Comercio Exterior y la Política Comercial Externa, definiendo programas, normas y procedimientos e instrumentos comerciales que contribuyan a cumplir el objetivo nacional de aumentar la inserción de los bienes y servicios argentinos en el mercado internacional. Proponer líneas de acción e intervenir en las cuestiones relativas al proceso de integración del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR), sus órganos y, en particular, la Comisión de Comercio del citado Mercado Común. Elaborar y proponer los lineamientos de la política comercial en materia de negociaciones, acuerdos económico-comerciales con otros países o grupos de países y con relación a los organismos subregionales y multilaterales económicos y comerciales.</p> <p>ACCIONES</p> <p>1.- Dirigir la elaboración de estudios de análisis y evaluación del comercio internacional y la política comercial de terceros países con vistas a la definición de las posiciones y temas de interés de nuestro país.</p>
--	--

	<p>2.- Diseñar instrumentos y normas de política comercial que respondan a las características de las reglas multilaterales vigentes en el Comercio Internacional, principalmente en la Organización Mundial de Comercio y el MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR).</p> <p>3.- Decidir sobre la utilización de mecanismos del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) y de las instituciones del proceso de integración, así como la coordinación de los Foros Técnicos correspondientes.</p> <p>4.- Organizar la participación en la Comisión de Comercio del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR), la atención de consultas del sector privado, el análisis de las recomendaciones emanadas de los Comités Técnicos, el seguimiento de la aplicación de los instrumentos de política comercial común del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) y el apoyo técnico al Grupo Mercado Común.</p> <p>5.- Elaborar y proponer lineamientos para las negociaciones económico-comerciales de la REPUBLICA ARGENTINA a nivel bilateral plurilateral y multilateral, en particular para las negociaciones del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) con países y regiones de extrazona.</p> <p>6.- Desarrollar la capacitación, organización y difusión de información sobre aspectos normativos y eventos vinculados al Comercio Exterior e implementar una base de datos que permita la elaboración y preparación de lineamientos de política comercial externa.</p> <p>7.- Coordinar, cuando corresponda, las tareas que, en materia de política comercial externa, realizan las distintas áreas en las materias de su competencia.”</p> <p>SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA SUBSECRETARIA DE POLITICA Y GESTION COMERCIAL. DIRECCION NACIONAL DE GESTION COMERCIAL EXTERNA, RESPONSABILIDAD PRIMARIA:</p>
--	--

	<p>Asegurar la administración eficiente de los instrumentos de política comercial referentes a la promoción de exportaciones, competencia desleal y zonas francas. Administrar aspectos normativos vinculados a los regímenes de importaciones, a la nomenclatura y a los aranceles de importación. Proponer lineamientos para elaborar instrumentos de política para el comercio exterior. Atender los requerimientos del sector privado en lo referente a la interpretación de las normas pertinentes al Comercio Exterior y brindar información disponible de carácter cuantitativo y cualitativo sobre temas vinculados a las transacciones comerciales internacionales. Asistir a la SUBSECRETARIA DE POLITICA Y GESTION COMERCIAL en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre competencia desleal y salvaguardias, en lo referente a las prácticas antidumping, subvenciones y medidas compensatorias.</p> <p>ACCIONES:</p> <p>1.- Atender las presentaciones sobre aspectos vinculados con la competencia desleal internacional y administrar los regímenes vinculados a las importaciones y otras normas resultantes de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio sobre la materia, en lo que hace a temas de su competencia específica.</p> <p>2.- Coordinar la elaboración y propuesta de los aspectos normativos vinculados a: aranceles y nomenclaturas, reembolsos y reintegros, normas tendientes a la promoción de exportaciones, seguro de crédito a la exportación, cupos, draw back, admisión temporaria y otros regímenes específicos, como también los relacionados con el Sistema Generalizado de Preferencias.</p> <p>3.- Analizar los reglamentos y las licitaciones referidas a las Zonas Francas, proponiendo las acciones que correspondan.</p> <p>4.- Elaborar y proponer desarrollos normativos relacionados con instrumentos para la promoción de las exportaciones, regímenes de competencia desleal, zonas francas y aquellos vinculados a los regímenes de</p>
--	---

	<p>importaciones, a la nomenclatura y a los aranceles de importación.</p> <p>5.- Coordinar lo atinente a la interpretación de los distintos regímenes vigentes relacionados con el comercio exterior.</p> <p>SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR OBJETIVOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conducir las actividades de análisis, investigación y regulación en la determinación de los efectos de la competencia comercial internacional sobre la producción nacional, bien sea como autoridad de aplicación de la legislación sobre la materia o como órgano asesor de la SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION. - Participar en las actividades de análisis, investigación y regulación en los casos de investigación es realizada en terceros países que afectan a exportadores argentinos. - Conducir, a requerimiento de la SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, los análisis de barreras a las exportaciones argentinas en terceros mercados. - Participar, a requerimiento de la SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, en los foros regionales y multilaterales en materia de competencia comercial internacional. - Producir dictámenes en materia de daño en las diferentes etapas de las investigaciones por dumping, subvenciones y salvaguardias. - Analizar desde el punto de vista técnico-económico los Compromisos de Precios ofrecidos por los exportadores en el ámbito de las investigaciones por competencia desleal...” <p>SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA</p>
--	--

	<p><i>COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR GERENCIA DE NORMAS COMERCIALES</i></p> <p>RESPONSABILIDAD PRIMARIA</p> <p>-Dirigir los aspectos legales, de procedimiento y normativos en el ámbito de las investigaciones por prácticas de competencia desleal internacional (subvenciones y dumping) y salvaguardias por incrementos de importaciones, y realizar otros estudios vinculados con el comercio exterior, dentro de las funciones establecidas en las normativas vigentes.</p> <p>ACCIONES</p> <p>1.- Confeccionar los dictámenes que le sean requeridos, sobre el ajuste a derecho de los informes, normas y otros instrumentos jurídicos relacionados con las competencias de la institución.</p> <p>2.- Ejercer la secretaría en las Audiencias públicas y privadas celebradas en la Comisión, en el contexto de investigaciones por dumping, subvenciones y salvaguardias.</p> <p>3.- Recopilar y actualizar periódicamente la normativa sobre comercio internacional y toda la legislación de uso habitual en la Comisión.</p> <p>4.- Recopilar y actualizar periódicamente la normativa de los distintos países sobre competencia internacional.</p> <p>5.- Proponer al Presidente acuerdos de cooperación con otras instituciones, efectuar su seguimiento y analizar sus resultados.</p> <p>6.- Brindar apoyo en los temas que son de competencia de la Comisión en los foros económicos multilaterales, regionales o internacionales.</p> <p>7.- Proponer al Directorio las normas referidas a la metodología de trabajo e investigación, la forma de presentación de informes y las fuentes de información a utilizar.</p> <p>8.- Conducir, desde el punto de vista de los procedimientos y aspectos legales, las investigaciones en las denuncias por dumping, subsidios y salvaguardias en las importaciones, dentro de las</p>
--	--

	<p>competencias de la COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR y en los plazos y formas establecidas por las normas vigentes.</p> <p>9.- Solicitar informes, audiencias, publicaciones, documentaciones y actuaciones ante la Justicia o ante otros organismos estatales.</p> <p>10.- Participar con la Gerencia de Investigaciones en el diseño y contenido de los requerimientos de información, verificaciones y reuniones de partes en el marco de las investigaciones por dumping, subvenciones y salvaguardias.</p> <p>11.- Participar en la capacitación interna de la Comisión y en la externa dirigida a organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros.</p> <p>12.- Participar en la defensa ante investigaciones en otros países que involucren empresas nacionales, tanto cuando el Gobierno se presenta como parte interesada, o bien asesorando a los exportadores argentinos para realizar una adecuada defensa.</p> <p>13.- Participar en la preparación del boletín bimensual de la Comisión y del informe anual.</p> <p>14.- Brindar apoyo legal en el tratamiento de los temas que son competencia de la COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR ante el MERCOSUR, el ALCA, la OMC y otros foros de negociación a nivel internacional.</p> <p>15.- Analizar desde el punto de vista legal los Compromisos de Precios ofrecidos por los exportadores en el ámbito de las investigaciones por competencia desleal.</p> <p>SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR GERENCIA DE INVESTIGACIONES RESPONSABILIDAD PRIMARIA</p> <p>Dirigir los estudios técnicos, en el ámbito de las investigaciones por prácticas de competencia desleal internacional (subvenciones y dumping) y salvaguardias por incrementos de</p>
--	---

	<p>importaciones y realizar otros estudios vinculados con el comercio exterior.</p> <p>ACCIONES</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Apoyar y supervisar la labor de los equipos técnicos en las distintas investigaciones, previo a la elevación del informe técnico correspondiente al Presidente de la Comisión para su posterior consideración por el Directorio, efectuando las consultas que correspondan a las Gerencias respectivas. 2.- Participar con la Gerencia de Normas Comerciales en el diseño y contenido de los requerimientos de información, verificaciones y reuniones de partes en el marco de las investigaciones por dumping, subvenciones y salvaguardias así como de revisiones. 3.- Diseñar y realizar las verificaciones in situ, dentro del territorio nacional, de la información aportada por las partes intervinientes, ya sean productores o importadores. 4.- Analizar desde el punto de vista técnico-económico los Compromisos de Precios ofrecidos por los exportadores en el ámbito de las investigaciones por competencia desleal. 5.- Confeccionar estudios sectoriales conforme a las directivas recibidas del Directorio en respuesta a pedidos del señor Secretario de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa referidos a la política comercial externa. 6.- Elaborar estudios sectoriales, readecuando la información a partir de la base de las investigaciones realizadas. 7.- Analizar regularmente las medidas adoptadas sobre el comercio desleal y suministrar al Directorio los elementos para la evaluación de la necesidad de su continuidad o discontinuidad. 8.- Participar desde el punto de vista económico y financiero en las investigaciones por revisiones de aquellas medidas aplicadas por dumping o subvenciones en las importaciones en las que caducan las medidas vigentes. 9.- Participar desde el punto de vista económico y financiero en las investigaciones sobre las condiciones de sectores sensibles al incremento de las importaciones.
--	---

	<p>10.- Brindar apoyo técnico en el tratamiento de los temas que son competencia de la COMISIONNACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR ante el MERCOSUR, el ALCA, la OCM y otros foros de negociación a nivel internacional.</p> <p>11.- Participar desde el punto de vista económico y financiero en las investigaciones y análisis de temas relacionados con su competencia, tanto en términos conceptuales como de antecedentes internacionales y de legislación comparada.</p> <p>12.- Participar en la defensa ante investigaciones en otros países que involucren empresas nacionales, tanto cuando el Gobierno se presenta como parte interesada, o bien asesorando a los exportadores para realizar una adecuada defensa.</p> <p>13.- Participar en la preparación del boletín bimensual de la Comisión y del informe anual.</p> <p>14.- Participar en la capacitación interna de la Comisión y en la externa dirigida a organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros.</p> <p>SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR GERENCIA DE ANALISIS DE LA COMPETENCIA Y DEL COMERCIO INTERNACIONAL</p> <p>RESPONSABILIDAD PRIMARIA Realizar, a requerimiento de la SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, el relevamiento y sistematización de barreras al comercio impuestas a las exportaciones argentinas por terceros países y estudios relacionados con la competencia comercial internacional.</p> <p>ACCIONES</p> <p>1.- Relevar y sistematizar los problemas de acceso de los productos argentinos a terceros mercados.</p> <p>2.- Realizar informes periódicos sobre medidas y restricciones existentes en</p>
--	--

	<p>terceros mercados que obstaculizan el acceso de productos argentinos.</p> <p>3.- Realizar informes ad hoc, y evacuar consultas sobre medidas y restricciones en terceros mercados a solicitud de sectores privados y públicos.</p> <p>4.- Realizar estimaciones del impacto de diversos escenarios de política comercial externa sobre la economía argentina.</p> <p>5.- Realizar estudios económicos en materia de competencia y comercio internacional, tratados comerciales y política comercial.</p> <p>6.- Brindar apoyo técnico en los tratamientos de los temas de su competencia en los foros económicos multilaterales, regionales o internacionales.</p> <p>7.- Preparar el proyecto de Informe Anual de la Comisión.</p> <p>8.- Participar en las tareas de capacitación interna de la Comisión.</p> <p>9.- Participar en las tareas de divulgación dirigida a los sectores públicos y privados.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia en base al Decreto 1359/2004

4.2.3. Período 2007-2011.

Este período no registra cambios respecto al elenco ministerial a cargo de las principales competencias en materia de comercio internacional, ni a su contenido. Ello resulta especialmente contrastante si lo comparamos con los cambios que se observan en el tercer mandato del ciclo kirchnerista. Dicha circunstancia reafirma nuestra hipótesis en el sentido que, si bien la crisis económica global de 2008 afectó el desempeño comercial de la República Argentina, sus efectos sistémicos en la economía argentina se hicieron sentir con fuerza sólo a partir del año 2011.

En efecto, si analizamos la tendencia iniciada por Néstor Kirchner respecto a la preponderancia de la dimensión política por sobre la económica, advertiremos que en el primer mandato de Cristina Fernández, no sólo se sostiene dicha política, sino que se profundiza el bajo perfil de la cartera económica en su primer gobierno.

Los Ministros de Economía continuaron perdiendo autonomía frente a la conducción política, ya que tanto Martín Lousteau, como Carlos Fernández y Amado Boudou, no tuvieron una preponderancia como los otrora poderosos jefes del palacio de hacienda. Más allá de las cuestiones personales de los involucrados, según Ezequiel Burgos, la caída de importancia obedece a tres aspectos inversamente proporcional a: 1) el ciclo económico; 2) a los saberes del presidente en la materia, y; 3) mayor peso de otras dependencias... (Simonoff, Alejandro, 2012)

Sin embargo, la escasa o nula autonomía de los ministros de economía kirchneristas encontrará su fin en la última presidencia del ciclo, en parte debido al fin del ciclo económico virtuoso y, en parte, debido a la incertidumbre producida por la evolución de la economía mundial. Ello convenció a Cristina Fernández sobre la necesidad de incorporar un equipo de profesionales y técnicos que, bajo la conducción de Axel Kicillof, gozarían de una autonomía desconocida en las anteriores presidencias kirchneristas.

4.2.4. Período 2011-2015.

El segundo mandato de Cristina Fernández atestiguó los mayores cambios del ciclo kirchnerista en materia de distribución de competencias sobre comercio exterior y también respecto a su contenido. En efecto, durante los comienzos de su segundo mandato, Cristina Fernández dictó dos decretos de gran trascendencia en esa materia. A continuación transcribimos lo que al respecto manifestó en su discurso inaugural del 10 de diciembre de 2011.

He dado orden a mis ministros de la necesidad de hacer sintonía fina. Para ello también he dispuesto que, en el ámbito del ministerio de Economía, se cree una Secretaría de Comercio Exterior que, junto a la Secretaría de Comercio Interior, como en todos los países del mundo el comercio no es a dos bandas, es una sola banda, bajo la égida y la órbita del ministro de Economía y con la dirección de la Presidenta de la Nación, Comercio Exterior y Comercio Interior sean

*al mismo tiempo las dos caras de una moneda que es el comercio de la República Argentina que es una sola y que no puede estar dividida.*⁶⁴

El **Decreto 2082/2011**, publicado el 12 de diciembre de 2011, modificó el organigrama del Ministerio de Relaciones Exterior, Comercio Internacional y Culto, cuyo principal antecedente normativo se remontaba a la Ley 24.190 del año 1992 y al dictado del Decreto N°438 en el mismo año. Entre las modificaciones introducidas por el citado Decreto sobresale el cambio de nombre del ministerio, que desde entonces pasará a llamarse Ministerio de Relaciones Exterior y Culto.

La eliminación de la expresión “Comercio Internacional” en la denominación del ministerio no se trató de un mero cambio de énfasis o cosmético, sino que representó efectivamente la pérdida de competencias en materia de comercio exterior⁶⁵. Asimismo, resultan por demás elocuentes los fundamentos del citado Decreto, por cuanto echan luz respecto a las razones y propósitos que lo motivaron. A continuación, algunos de sus principales pasajes:

...habiéndose analizado la composición del actual MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS y considerando la trascendencia que el comercio interno y exterior constituye para el progreso y el desarrollo de la economía nacional, se hace necesaria centralizaren el ámbito de dicha Jurisdicción la temática sobre el particular a fin de maximizar la participación de los distintos sectores involucrados.

Que, tal unificación a la vez permitirá perfeccionar el uso de los recursos públicos, incrementando la calidad de la acción estatal, además de concretar las metas políticas diagramadas, y de racionalizar y tornar más eficiente la gestión pública orientada claramente hacia la producción...

⁶⁴ <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25601-acto-de-asuncion-de-mando-en-el-congreso-de-la-nacion-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion> [Énfasis agregado]

⁶⁵ “...la transferencia de las atribuciones del área de Comercio Exterior de la Cancillería a la Secretaría de Comercio Interior de Economía, fue otra señal de cambio en la estructura decisoria de gran importancia, en donde por un lado existen superposiciones de funciones y una pérdida de poder del Canciller a favor de Guillermo Moreno...”(Simonoff, Alejandro, 2014, p. 61-79).

Que ello significa restablecer las competencias que tenía la Cartera económica antes de la fecha de sanción de la Ley N° 24.190, en el año 1992, por la cual se escindieron de las competencias de la citada Cartera aquellas referidas a la ejecución de la política exterior en materia de comercio exterior asignándose a la Cancillería, en consonancia con el ritmo de los cambios operados en esa época.

Que la dinámica de la política comercial llevada a cabo por el Gobierno a través de la implementación de numerosas medidas de gobierno, ha devenido en un importante y sostenido crecimiento en el área de comercialización, tanto en el mercado interno como en el mercado internacional, aconsejando un tratamiento más específico, unificado y particular con relación a distintas etapas o fases de las actividades vinculadas al sector.

Que, como consecuencia de dicha centralización corresponde la reformulación de las competencias de las áreas afectadas por la presente medida, de manera que queden referenciadas las actuales competencias de cada uno de los Ministerios vinculados actualmente a la materia involucrada.

Que, en este orden de ideas, resulta necesario modificar el nombre del actual MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, el que pasará a denominarse MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, a fin de reflejar más adecuadamente sus cometidos.

Que la imperiosa necesidad de efectuar la reorganización proyectada configura una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

Que los presupuestos sustantivos previstos por la Constitución Nacional en su artículo 99 inciso 3 concurren en la especie. En efecto, la adopción de medidas inmediatas que se postulan para la reordenación de las Carteras de Economía y Finanzas Públicas, de

Industria y de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, se justifica en la jerarquización e importancia de la creciente demanda comercial en el mercado interno y externo.

Que asimismo, a la necesidad de simplificar y tornar eficiente la toma de decisiones políticas y su ejecución en el ámbito de las citadas Carteras, se aúna la de adoptar urgentes mecanismos normativos y de gestión que favorezcan un equilibrio real de competitividad entre los sujetos y procesos vinculados al sector.

Como resultado, las competencias en materia de comercio exterior del nuevo Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, quedaron relegadas a “intervenir” en la promoción y las negociaciones internacionales de naturaleza comercial, y a “entender” tanto en las negociaciones económicas bilaterales e internacionales como en la organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico.⁶⁶

Asimismo, el mismo 12 de diciembre de 2011 se publicó el **Decreto 2085/11**, modificadorio del Decreto 357/2002. De él surgen los nuevos organigramas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, directamente involucrados en el citado reordenamiento.

CUADRO N° 17: Competencias en materia de comercio exterior del Decreto 2085/2011

CARTERA MINISTERIAL	COMPETENCIAS EN COMERCIO EXTERIOR
---------------------	-----------------------------------

⁶⁶Las competencias dispuestas por el Decreto 2082/11 para el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto fueron las siguientes: “19. Intervenir en la política comercial en el exterior, incluyendo la promoción y las negociaciones internacionales de naturaleza comercial, así como en la conducción del servicio comercial exterior; 20. Entender, desde el punto de vista de la política exterior, en las negociaciones económicas bilaterales con las naciones con las que la República mantenga relaciones, así como en las negociaciones económicas multilaterales a través de los organismos económicos internacionales, regionales y subregionales; 21. Entender en la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico, oficiales y privadas, en el exterior, atendiendo a las orientaciones de política económica global y sectorial que se definan.”

<p><u>XIII.- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES - SUBSECRETARIA DE RELACIONES INSTITUCIONALES - SUBSECRETARIA DE POLITICA LATINOAMERICANA - SUBSECRETARIA DE POLITICA EXTERIOR - SECRETARIA DE COORDINACION Y COOPERACION INTERNACIONAL - SUBSECRETARIA LEGAL, TECNICA Y ADMINISTRATIVA - SECRETARIA DE CULTO - SUBSECRETARIA DE CULTO - SECRETARIA DE RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES - SUBSECRETARIA DE INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA Y MERCOSUR - SUBSECRETARIA DE DESARROLLO DE INVERSIONES Y PROMOCION COMERCIAL - SUBSECRETARIA DE NEGOCIACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES 	<p style="text-align: center;">SECRETARIA DE RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES</p> <p>OBJETIVOS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Entender desde el punto de vista de la política exterior, en las negociaciones económicas bilaterales con las naciones con las que la REPUBLICA ARGENTINA mantenga relaciones, así como en las negociaciones económicas multilaterales a través de los organismos económicos internacionales, regionales y subregionales. 2. Intervenir en la política comercial en el exterior, incluyendo la promoción y las negociaciones internacionales de naturaleza comercial, así como en la conducción del servicio comercial exterior, en coordinación con la SECRETARIA DE COMERCIO EXTERIOR del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS. 3. Intervenir en todo lo relacionado con la formulación y desarrollo de acuerdos asociativos preferentes, de naturaleza económica, comercial y financiera, en coordinación con las respectivas dependencias nacionales. 4. Intervenir en la política de desarrollo de la inversión extranjera de carácter productivo en el país, de modo de complementar la inversión doméstica. 5. Participar del comité interministerial encargado de la definición y el seguimiento de la estrategia nacional respecto de la inversión extranjera directa en el país. 6. Intervenir en las políticas de internacionalización de las empresas argentinas en el exterior. 7. Entender en toda negociación entre las autoridades provinciales y los representantes de terceros países que implique alguna obligación en la que se prevean garantías por parte del ESTADO NACIONAL. 8. Impartir las directivas e instrucciones en materia económica a las Representaciones de la REPUBLICA ARGENTINA ante gobiernos extranjeros y organismos internacionales económicos así como a las delegaciones que participen en negociaciones económicas bilaterales y multilaterales. 9. Contribuir, a través de las negociaciones económicas internacionales, el desarrollo de inversiones extranjeras y la promoción comercial en el exterior al desarrollo nacional impulsando la creación de empleo, la generación de valor agregado local, el desarrollo regional, el progreso tecnológico, la innovación productiva y la generación de impactos positivos sobre el balance de pagos...”
---	---

	<p>SUBSECRETARIA DE DESARROLLO DE INVERSIONES Y PROMOCION COMERCIAL, OBJETIVOS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular e implementar las estrategias, las políticas y los instrumentos para el desarrollo de inversiones de empresas extranjeras en el país que contribuyan al desarrollo nacional complementando la inversión doméstica, así como para la internacionalización productiva de las empresas locales. 2. Promocionar a nivel internacional a la REPUBLICA ARGENTINA como destino de inversión, fomentando la realización de asociaciones estratégicas entre compañías locales y extranjeras y la radicación de nuevas inversiones productivas. 3. Actuar como ventanilla única ante los potenciales inversores extranjeros, brindando asistencia directa y facilitando la concreción de sus proyectos de inversión en coordinación con las dependencias nacionales y provinciales competentes. 4. Ejecutar las políticas de promoción comercial internacional, difundiendo la oferta de los productos y servicios nacionales en los mercados extranjeros, en coordinación con la SUBSECRETARIA DE COMERCIO EXTERIOR Y RELACIONES INTERNACIONALES de la SECRETARIA DE COMERCIO EXTERIOR del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS. 5. Participar en la definición de las estrategias y la elaboración de propuestas de planes de acción en materia de promoción de las exportaciones en relación a los productos y los mercados de destino. 6. Intervenir en la elaboración de las instrucciones y las directivas para las Representaciones de la REPUBLICA ARGENTINA y delegaciones oficiales en los aspectos de competencia de esta Subsecretaría. <p>SUBSECRETARIA DE NEGOCIACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES, OBJETIVOS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar y promover políticas y cursos de acción que tiendan al desarrollo y a la integración económica tanto a nivel bilateral como multilateral en los países con los que la REPUBLICA ARGENTINA mantenga relaciones, excluidos los países de AMERICLATINA Y EL CARIBE, en coordinación con las dependencias nacionales competentes. 2. Intervenir en las negociaciones económicas bilaterales y multilaterales con los ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, CANADA y los países de EUROPA, AFRICA, ASIA Y OCEANIA, así como con sus agrupaciones y organismos regionales.
--	---

	<p>3. Concretar los objetivos prioritarios planteados en la política exterior respecto de las negociaciones en materia económica y comercial con los ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, CANADA y los países de EUROPA, AFRICA, ASIA Y OCEANIA, así como con sus agrupaciones y organismos regionales, implementando los mecanismos requeridos para avanzar en dicha política en coordinación con las dependencias nacionales competentes.</p> <p>4. Intervenir en todo lo relacionado con la formulación y desarrollo de acuerdos asociativos preferentes, de naturaleza económica, comercial y financiera, con los ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, CANADA y los países de EUROPA, AFRICA, ASIA Y OCEANIA, proponiendo los planes, programas y proyectos pertinentes, como así también los instrumentos adecuados para su ejecución, en coordinación con las dependencias nacionales competentes.</p> <p>5. Participar en coordinación con las dependencias nacionales competentes en las negociaciones con los organismos multilaterales internacionales de carácter económico y comercial, ejecutando los proyectos de políticas y programas de carácter económico y comercial.</p> <p>6. Intervenir en la planificación de políticas y estrategias para el desarrollo y la apertura de nuevos mercados en el mundo, excluidos los países de AMERICA LATINA Y EL CARIBE, para la oferta exportable argentina, procurando un intercambio comercial de mutuo beneficio.</p> <p>7. Participar en las reuniones económicas y comerciales multilaterales que se desarrollen en los organismos regionales, en las negociaciones económicas con las misiones enviadas a la REPUBLICA ARGENTINA por organizaciones multilaterales regionales y subregionales, y en la formulación de las directivas y las instrucciones pertinentes.</p> <p>8. Intervenir en la elaboración de las instrucciones y las directivas para las Representaciones de la REPUBLICA ARGENTINA y delegaciones oficiales en los aspectos de competencia de esta Subsecretaría.</p>
<p><u>MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS</u> - SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO - SUBSECRETARIA DE PROGRAMACION MACROECONOMICA</p>	<p>XV.- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS SECRETARIA DE COMERCIO EXTERIOR, OBJETIVOS:</p> <p>1. Entender en la elaboración, propuesta y definición de la política comercial relativa al comercio exterior, y en los procesos de integración económica y comercial a nivel subregional, regional y hemisférica; así como en el ámbito interregional y</p>

<ul style="list-style-type: none"> - SUBSECRETARIA DE COORDINACION ECONOMICA Y MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD - SUBSECRETARIA DE PLANIFICACION ECONOMICA - SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR - SUBSECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR - SUBSECRETARIA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR - SECRETARIA DE COMERCIO EXTERIOR - SUBSECRETARIA DE COMERCIO EXTERIOR Y RELACIONES INTERNACIONALES - SECRETARIA DE FINANZAS - SUBSECRETARIA DE SERVICIOS FINANCIEROS - SUBSECRETARIA DE FINANCIAMIENTO - SECRETARIA DE HACIENDA - SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO - SUBSECRETARIA DE RELACIONES CON PROVINCIAS - SUBSECRETARIA DE INGRESOS PUBLICOS - SECRETARIA LEGAL Y ADMINISTRATIVA - SUBSECRETARIA LEGAL - SUBSECRETARIA DE ADMINISTRACION Y NORMALIZACION PATRIMONIAL - SUBSECRETARIA DE RELACIONES INSTITUCIONALES - SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR 	<p>multilateral y su coordinación con las áreas de esta jurisdicción y otras con competencia en la materia.</p> <p>2. Formular desde el punto de vista de la política exterior los cursos de acción a seguir en materia de negociaciones económicas y comerciales tanto bilaterales como multilaterales con todas las Naciones con las que la REPUBLICA ARGENTINA mantenga relaciones, con los Organismos Regionales y Subregionales, propendiendo a la integración económica con las naciones latinoamericanas y conducir la política a fin de cumplimentar lo señalado.</p> <p>3. Promover las políticas y estrategias de la República en materia de negociaciones económicas y comerciales bilaterales y multilaterales a través de los Organismos Económicos y Comerciales Internacionales, Regionales y Subregionales, e impartiendo directivas e instrucciones a las Representaciones de la República ante gobiernos extranjeros, Organismos Internacionales Económicos y Comerciales y en las delegaciones en las que participe en negociaciones económicas bilaterales y multilaterales, interviniendo también en aquellas de naturaleza monetaria y financiera.</p> <p>4. Intervenir en la elaboración de las instrucciones y directivas para las Representaciones de la República en el exterior y delegaciones oficiales en el aspecto comercial internacional.</p> <p>5. Evaluar, en el ámbito de su competencia, el impacto económico en relación al cumplimiento de las medidas generadas y ejecutadas, desarrollando criterios e indicadores que permitan un adecuado control estratégico generando proyectos a futuro.</p> <p>6. Evaluar sobre el grado de oportunidad, mérito y conveniencia para la puesta en marcha de políticas y acciones que impacten sobre el comercio exterior.</p> <p>7. Supervisar el accionar de la COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR.</p> <p>8. Entender en todo proceso de integración comercial internacional propendiendo al dictado y suscripción de convenios multilaterales.</p> <p>9. Asegurar la correcta ejecución de las políticas comerciales externas de defensa del consumidor y defensa de la competencia.</p> <p>10. Evaluar, controlar, efectuar propuestas y dictar medidas tendientes a mejorar la organización de los mercados de bienes y servicios tanto públicos como privados, con el objeto de favorecer la transparencia y el armónico desarrollo de los mismos en función del interés público, en el ámbito de su competencia.</p> <p>11. Evaluar el grado de competitividad en todos ámbitos de la actividad económica elaborando las estructuras de costo de los bienes y servicios que conforman los mercados, en el ámbito de su competencia.</p>
--	--

	<p>12. Entender en lo referente a las prácticas comerciales desleales y salvaguardias, incluyendo los derechos antidumping, los subsidios y las medidas compensatorias, en el ámbito de su competencia.</p> <p>13. Ejercer la representación en los grupos y comisiones de trabajo en el ámbito del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) y participar en el diseño de las políticas con otros espacios de integración comercial y económica internacional.</p> <p>14. Entender en lo referente a las estructuras arancelarias y las políticas de reembolsos y reintegros a la exportación y de seguro de crédito a la exportación.</p> <p>15. Entender en la elaboración de la normativa sobre reglas de origen, con la intervención de las áreas competentes y el otorgamiento de los certificados de origen y calidad de los productos destinados a la exportación.</p> <p>16. Instruir al servicio aduanero, acerca de la interpretación y aplicación de los distintos regímenes vigentes relacionados con el comercio exterior, los regímenes de origen, y el reconocimiento del certificado de origen como documento imprescindible para determinadas importaciones.</p> <p>17. Realizar y definir negociaciones sectoriales en el marco del proceso de integración regional y/o acuerdos especiales con otros países en lo que es materia de su competencia.</p> <p>18. Intervenir en la fijación de la política de promoción comercial y participación en ferias, exposiciones y misiones destinadas a estimular el intercambio con el exterior.</p> <p>19. Intervenir en la elaboración de la normativa y en el otorgamiento de los certificados de origen y calidad de los productos destinados a la exportación.</p> <p>20. Participar, por sí o quien designe, en el Consejo de Administración de la FUNDACION EXPORTAR.</p> <p>21. Promover y participar en los acuerdos de cooperación e integración internacionales e interjurisdiccionales, en los que la Nación sea parte, y supervisar los mismos, coordinando las negociaciones con los organismos crediticios internacionales.</p> <p>SECRETARIA DE COMERCIO EXTERIOR SUBSECRETARIA DE COMERCIO EXTERIOR Y RELACIONES INTERNACIONALES, OBJETIVOS:</p> <p>1. Ejecutar la política comercial internacional, promoviendo la oferta de los productos y servicios nacionales atendiendo a la demanda de los mercados</p>
--	---

	<p>extranjeros, incluyendo la promoción de naturaleza comercial y participar en las actividades de promoción de inversiones y turismo.</p> <p>2. Intervenir en la elaboración de las instrucciones y directivas para las Representaciones de la República en el exterior y delegaciones oficiales en el aspecto comercial internacional.</p> <p>3. Proponer las estrategias y políticas de desarrollo de la inversión local y captación de la inversión extranjera directa.</p> <p>4. Asesorar al Señor Secretario en el diseño, propuesta y ejecución de instrumentos para la promoción de inversiones en el país y la expansión internacional de empresas locales.</p> <p>5. Asesorar al Señor Secretario, respecto de las estrategias y políticas comerciales externas que inciden en el clima de inversión.</p> <p>6. Promocionar, en el país y en el exterior, las estrategias y políticas de incentivo de las inversiones.</p> <p>7. Actuar como ventanilla única ante los inversores extranjeros.</p> <p>8. Prestar servicios de asesoría e información sobre marco jurídico e incentivos a la inversión externa.</p> <p>9. Facilitar la gestión de los proyectos de inversión externa, coordinando su accionar con las áreas competentes, brindando asistencia directa al inversor.</p> <p>10. Promover, a través de las inversiones internacionales, la innovación, investigación y avance tecnológicos e impulsar la competitividad, la calidad y el diseño industrial.</p> <p>11. Participar en la estructuración de ayudas financieras externas para proyectos nacionales, en conexión con las administraciones e interlocutores territoriales.</p> <p>12. Coordinar su accionar con los distintos organismos de la Administración Pública Nacional con competencia en la materia.</p> <p>13. Articular con las provincias y municipios el fomento de inversiones externas, con miras a su equitativa distribución territorial.</p> <p>14. Asesorar al Señor Secretario en la promoción de alianzas estratégicas entre las compañías locales y extranjeras.</p> <p>15. Diseñar políticas y cursos de acción que tiendan al desarrollo económico y a la integración bilateral con los diferentes países de AMERICA DEL NORTE, CENTRAL, DEL SUR y EL CARIBE, y la integración económica multilateral a nivel regional y continental.</p> <p>16. Concretar los objetivos prioritarios planteados en la política exterior con respecto al MERCOSUR, a la ALADI y al ALCA.</p> <p>...</p>
--	--

	<p>SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO, SUBSECRETARIA DE PLANIFICACION ECONOMICA,</p> <p>OBJETIVOS:</p> <p>9. Participar en los análisis de evaluación del impacto sobre la economía nacional de los cambios en el contexto internacional.</p> <p>11. Dirigir el seguimiento sistemático de las distintas cuentas del Balance de Pagos y proponer las medidas tendientes a fortalecer el desempeño del sector externo.</p> <p>SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR (detalle en el cuadro siguiente)</p>
--	--

Fuente: Decreto 2085/2011

Ahora bien, el reemplazo en el año 2013 de las Licencias No Automáticas de Importación (LNA) por el régimen de Declaración Anticipada de Importación (DJAI) que profundizaron la política de “administración del comercio” confirmaron, por un lado, la concentración de competencias en la cartera económica pero, al mismo tiempo, dejaron a la luz la participación de un área sobre la que descansó, en la práctica, la aplicación de las DJAIs.: la **Secretaría de Comercio Interior**.

El fortalecimiento de las capacidades de la autoridad de aplicación, la Secretaría de comercio interior, con un equipo de 50 profesionales dedicado al análisis de sectores y, por el otro, una división de tareas entre el tratamiento a los 300 grandes importadores (que explican aproximadamente el 85% de las importaciones) y los pequeños importadores, que dota de mayor eficacia al instrumento posibilitando un monitoreo de los parámetros de desempeño acordados previamente con las empresas...(Cimoli, Mario, Mario Castillo, Gabriel Porcile, Giovanni Stumpo (Eds.), 2017, p. 104)⁶⁷

En efecto, las DJAIs fueron un instrumento implementado por la **Resolución General 3252** de la AFIP, y puestas en vigor a partir del 10/1/2012; desde entonces fueron reemplazando a las LNAs, hasta convertirse en el año 2013 en el eje sobre el que basculaba el “comercio administrado”.

⁶⁷ Énfasis agregado

CUADRO N° 18: Competencias de la Secretaría de Comercio Interior
(Decreto 2085/2011)

CARTERA MINISTERIAL	COMPETENCIAS
<p>MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS</p>	<p>SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR</p> <p>OBJETIVOS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Entender en la elaboración, propuesta y definición de la política comercial relativa al comercio interior y en los procesos de integración económica y comercial a nivel subregional, regional y hemisférica; así como en el ámbito interregional y multilateral y su coordinación con las áreas de esta jurisdicción y otras con competencia en la materia. 2. Entender en la política y cursos de acción a seguir en materia de promoción comercial y todo lo relacionado con la formulación y desarrollo de acuerdos asociativos preferentes, de naturaleza económica, comercial y financiera, proponiendo los planes, programas y proyectos pertinentes, como así también los instrumentos adecuados para su ejecución. 3. Articular las relaciones que desde el MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS se establezcan con otras jurisdicciones del Gobierno Nacional, a los fines de asegurar la coherencia y el fortalecimiento de los lineamientos estratégicos de la política comercial. 4. Evaluar, en el ámbito de su competencia, el impacto económico en relación al cumplimiento de las medidas generadas y ejecutadas, desarrollando criterios e indicadores que permitan un adecuado control estratégico generando proyectos a futuro. 5. En su carácter de Autoridad de Aplicación de las Leyes Nros. 22.802 de Lealtad Comercial, 19.227 de Mercados de Interés Nacional, 19.511 de Metrología Legal, 24.240 de Defensa del Consumidor, 20.680 de Abastecimiento, 25.156 de Defensa de la Competencia, entender en todo lo

	<p>relativo a la aplicación de dichas normas dictando las normas complementarias y/o aclaratorias y celebrar todos los actos que se requieran para la debida implementación de las mismas.</p> <p>6. Entender en las propuestas y en el control de las políticas relacionadas con la defensa del consumidor.</p> <p>7. Entender en la implementación de las políticas y marcos normativos necesarios para afianzar la competencia los derechos del consumidor y el aumento en la oferta de bienes y servicios.</p> <p>8. Evaluar sobre el grado de oportunidad, mérito y conveniencia para la puesta en marcha de políticas y acciones que impacten sobre el comercio interior.</p> <p>9. Supervisar el accionar de la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA o del organismo que en el futuro la sustituya.</p> <p>10. Entender en las propuestas, coordinación, seguimiento y control de las políticas comerciales vinculadas a la actividad del sector privado, así como también en las medidas comerciales relacionadas con otras políticas públicas, a fin de asegurar su coherencia y consistencia interna, y brindar asistencia técnica en la materia.</p> <p>11. Evaluar, controlar, efectuar propuestas y dictar medidas tendientes a mejorar la organización de los mercados de bienes y servicios tanto públicos como privados, con el objeto de favorecer la transparencia y el armónico desarrollo de los mismos en función del interés público, en el ámbito de su competencia.</p> <p>12. Supervisar la elaboración y seguimiento de la normativa de Lealtad Comercial en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y en los reglamentos nacionales que en su consecuencia deban dictarse.</p> <p>13. Dictar la normativa vinculada con el correcto abastecimiento interno y la fiscalización y contralor del mismo.</p> <p>14. Supervisar el accionar de los Tribunales Arbitrales de Defensa del</p>
--	--

	<p>Consumidor.</p> <p>15. Entender en todo proceso de integración comercial nacional propendiendo al dictado y suscripción de convenios multilaterales.</p> <p>16. Asegurar la correcta ejecución de las políticas comerciales internas de defensa del consumidor y defensa de la competencia.</p> <p>17. Evaluar el grado de competitividad en todos ámbitos de la actividad económica elaborando las estructuras de costo de los bienes y servicios que conforman los mercados, en el ámbito de su competencia.</p> <p>18. Entender en lo referente a las prácticas comerciales desleales y salvaguardias, incluyendo los derechos antidumping, los subsidios y las medidas compensatorias, en el ámbito de su competencia.</p> <p>19. Promover la articulación de políticas de comercio con los Gobiernos Provinciales y la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.</p> <p>SUBSECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR</p> <p>OBJETIVOS:</p> <p>1. Intervenir, cuando corresponda y desde el punto de vista de la unicidad estratégica, en el diseño y/o elaboración de propuestas de programas y planes de acción de la jurisdicción y su articulación con otras áreas de gobierno.</p> <p>2. Coordinar a las distintas dependencias de la jurisdicción en la elaboración y ejecución de políticas y planes solicitados por el señor Ministro, vinculados con los temas de su competencia.</p> <p>3. Brindar asistencia técnica y armonizar proyectos de leyes, decretos, decisiones administrativas o resoluciones, con políticas y planes vinculados con su competencia.</p> <p>4. Evaluar el grado de cumplimiento de las políticas en curso en el ámbito de la jurisdicción ministerial, tanto centralizada como descentralizada.</p> <p>5. Evaluar y asesorar sobre el grado de oportunidad, mérito y conveniencia</p>
--	--

	<p>para la puesta en marcha de políticas y acciones que impacten sobre el comercio interior, en el ámbito de la jurisdicción ministerial.</p> <p>6. Promover la articulación de políticas de comercio interior con los Gobiernos Provinciales y la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.</p> <p>7. Asegurar la correcta ejecución y control de las políticas comercial interna, de defensa del consumidor, la desregulación y la defensa de la competencia.</p> <p>8. Evaluar el grado de competitividad en todos los ámbitos de la actividad económica, tipificando las estructuras de costos de los bienes que conforman el mercado.</p> <p>9. Supervisar el accionar de la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA o del organismo que en el futuro la sustituya.</p> <p>10. Entender en la implementación de políticas y marcos normativos necesarios para afianzar la competencia los derechos del consumidor y el aumento en la oferta de bienes y servicios.</p> <p>11. Entender en la propuesta, coordinación, seguimiento y control de aplicación de la política de desregulación en todos los ámbitos de la actividad económica, tanto en lo concerniente a la propia gestión de la administración, a las actividades del sector privado sujetas a regulación, así como también en las medidas relacionadas con otras políticas públicas, a los fines de asegurar su coherencia y consistencia interna, y a la asistencia técnica en materia de desregulación en otras jurisdicciones.</p> <p>12. Efectuar la propuesta, evaluación y control de las políticas y normas tendientes a mejorar la organización de los mercados de bienes y servicios, tanto públicos como privados, con el objeto de favorecer la transparencia, la simplicidad funcional y la modernización de las normas técnicas.</p> <p>13. Entender en todo lo relativo a la aplicación de las Leyes Nros. 22.802 de Lealtad Comercial, 19.227 de Mercados de Interés Nacional, 19.511</p>
--	---

	<p>de Metrología Legal, 24.240 de Defensa del Consumidor y 25.156 de Defensa de la Competencia.</p> <p>14. Supervisar la elaboración y seguimiento de la normativa de Lealtad Comercial en el MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) y los reglamentos nacionales que en su consecuencia deban dictarse.</p> <p>15. Supervisar las actividades relacionadas con la fiscalización del abastecimiento.</p> <p>16. Supervisar el accionar de los Tribunales Arbitrales de defensa del consumidor.</p>
--	--

Fuente: Decreto 2085/2011

Entre las competencias de la Secretaría de Comercio Interior sobresalen la participación en los procesos de integración económica y comercial a nivel subregional, regional y hemisférica, así como en el ámbito interregional y multilateral. También estaba facultada para entender en lo referente a las prácticas comerciales desleales y salvaguardias, incluyendo los derechos antidumping, los subsidios y las medidas compensatorias.

Por otro lado, no debe pasarse por alto que la Secretaría de Comercio Interior se convirtió en la autoridad de aplicación de leyes que también fueron empleadas como mecanismos de regulación comercial: tales los casos de la Ley 20.680 de Abastecimiento, y la Ley 25.156 de Defensa de la Competencia estando habilitada en ese carácter a dictar “...*las normas complementarias y/o aclaratorias y celebrar todos los actos que se requieran para la debida implementación de las mismas...*”.

La Secretaría de Comercio Interior adhirió al régimen de las DJAIs, creado por la Resolución General AFIP N° 3252 de fecha 5 de enero de 2012, mediante la **Resolución 1/2012**. Del examen de la citada norma de la AFIP, en especial sus considerandos, y de las competencias emanadas del Decreto 2085/11 (ver cuadro *ut supra*), surge plasmada la lógica existente detrás del protagonismo detentado por la Secretaría de Comercio Interior.

...desde el punto de vista de la unicidad estratégica, resulta necesario para esta SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR, dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS, contar con

la información referida en dicha norma, con el objeto de realizar análisis tendientes a impedir que el mercado interno se vea afectado negativamente, ya que la importancia cualitativa y/o cuantitativa de las importaciones a efectuarse tiene la característica de impactar, sobre el comercio interior...al mismo tiempo, el acceso a la información contribuirá a una mejor y mayor evaluación del grado de competitividad de la actividad económica, posibilitando la tipificación de las estructuras de costos de los bienes que conforman el mercado...la información en cuestión también surtirá efectos sobre aquellas cuestiones relacionadas con la aplicación de las Leyes Nros. 22.802 de Lealtad Comercial, 19.227 de Mercados de Interés Nacional, 19.511 de Metrología Legal y 24.240 de Defensa del Consumidor, así como también la supervisión del seguimiento de la normativa de Lealtad Comercial en el MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) y los reglamentos nacionales que en su consecuencia deban dictarse. (Énfasis agregado)

En otras palabras se advierte que la intervención de la Secretaría de Comercio Interior en la aplicación del principal instrumento de política comercial externa (DJAI) se justificó en la marcada subordinación que esa política tenía respecto a otros objetivos de política económica más generales como el sostenimiento de la actividad económica y del empleo.

Por último, el reparto normativo de competencias sufre una nueva y trascendente modificación en el año 2013, año en el que Axel Kicillof y su equipo pasa a conducir el área económica nacional. En efecto, con la puesta en vigencia del **Decreto 2136**, publicado el 13/12/2013, se resuelve “...aplicar nuevas modificaciones estructurales en las áreas vinculadas a la gestión del comercio interno y exterior de la Nación, con el fin de asegurar la aplicación coordinada de las acciones de gobierno...”⁶⁸. En esencia el nuevo Decreto realiza un reordenamiento del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, “...a los efectos de centralizar en el ámbito de la Secretaría de Comercio de dicha Jurisdicción las temáticas sobre comercio interno y exterior...”⁶⁹. El nuevo Decreto 2136/2013 suprime los objetivos

⁶⁸ Decreto 2136/2013, párrafo 5to de los considerandos.

⁶⁹ Decreto 2136/2013, párrafo 7mo de los considerandos. Énfasis agregado.

del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, de las Secretarías de Comercio Interior y Exterior, de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor y de la Subsecretaría de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales, e incorpora en su lugar a los objetivos de la **nueva Secretaría de Comercio y sus respectivas Subsecretarías de Comercio Interior y Exterior**. Asimismo, el Decreto 2136/2013 modificó los objetivos de la ahora Subsecretaría de Comercio Interior.

El manejo de la recientemente empoderada Secretaría de Comercio, en especial la administración de las DJAI's, pasó a estar a cargo del tándem "Augusto Costa - Paula Español" - Secretario de Comercio y Subsecretaria de Comercio Exterior, respectivamente - dos de los funcionarios de mayor confianza de Axel Kicillof.

CUADRO N° 19: Reordenamiento de competencias de comercio exterior del Decreto 2136/2013

CARTERA MINISTERIAL	COMPETENCIAS
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS	SECRETARIA DE COMERCIO OBJETIVOS 1. Entender en la formulación y ejecución de la política comercial interior y exterior. 2. Articular las relaciones que desde el MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS se establezcan con otras jurisdicciones del Gobierno Nacional, a los fines de asegurar la coherencia y el fortalecimiento de los lineamientos estratégicos de la política comercial. 3. Evaluar, en el ámbito de su competencia, el impacto económico en relación al cumplimiento de las medidas generadas y ejecutadas, desarrollando criterios e indicadores que permitan un adecuado control estratégico generando proyectos a futuro. 4. Evaluar sobre el grado de oportunidad, mérito y conveniencia para la puesta en marcha de políticas y acciones que impacten sobre el comercio. 5. Formular y promover la estrategia, las políticas y los cursos de acción a seguir en materia de negociaciones económicas y comerciales tanto bilaterales como multilaterales con todas las Naciones con

	<p>las que la REPUBLICA ARGENTINA mantenga relaciones, así como con los Organismos Económicos y Comerciales Internacionales, Regionales y Subregionales.</p> <p>6. Entender en la estrategia en materia de promoción comercial y todo lo relacionado con la formulación y desarrollo de acuerdos asociativos preferentes, de naturaleza económica, comercial y financiera, proponiendo los planes, programas y proyectos pertinentes, como así también los instrumentos adecuados para su ejecución.</p> <p>7. En su carácter de Autoridad de Aplicación de las Leyes Nros. 22.802 de Lealtad Comercial, 19.227 de Mercados de Interés Nacional, 19.511 de Metrología Legal, 24.240 de Defensa del Consumidor, 20.680 de Abastecimiento, 25.156 de Defensa de la Competencia, entender en todo lo relativo a la aplicación de dichas leyes dictando las normas complementarias y/o aclaratorias y celebrar todos los actos que se requieran para la debida implementación de las mismas.</p> <p>8. Entender en las propuestas y en el control de las políticas relacionadas con la defensa del consumidor.</p> <p>9. Entender en la implementación de las políticas y marcos normativos necesarios para afianzar la competencia los derechos del consumidor y el aumento en la oferta de bienes y servicios.</p> <p>10. Supervisar el accionar de la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA o del organismo que en el futuro la sustituya.</p> <p>11. Entender en las propuestas, coordinación, seguimiento y control de las políticas comerciales vinculadas a la actividad del sector privado, así como también en las medidas comerciales relacionadas con otras políticas públicas, a fin de asegurar su coherencia y consistencia interna, y brindar asistencia técnica en la materia.</p> <p>12. Evaluar, controlar, efectuar propuestas y dictar medidas tendientes a mejorar la organización de los mercados de bienes y servicios tanto públicos como privados, con el objeto de favorecer la transparencia y el armónico desarrollo de los mismos en función del</p>
--	--

	<p>interés público, en el ámbito de su competencia.</p> <p>13. Dictar la normativa vinculada con el correcto abastecimiento interno y la fiscalización y contralor del mismo.</p> <p>14. Supervisar el accionar de los Tribunales Arbitrales de Defensa del Consumidor.</p> <p>15. Asegurar la correcta ejecución de las políticas comerciales internas de defensa del consumidor y de defensa de la competencia.</p> <p>16. Evaluar el grado de competitividad en todos ámbitos de la actividad económica elaborando las estructuras de costo de los bienes y servicios que conforman los mercados, en el ámbito de su competencia.</p> <p>17. Entender en lo referente a las prácticas comerciales desleales y salvaguardias, incluyendo los derechos antidumping, los subsidios y las medidas compensatorias, en el ámbito de su competencia.</p> <p>18. Promover la articulación de políticas de comercio con los Gobiernos Provinciales y la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.</p> <p>19. Intervenir en la elaboración de las instrucciones y directivas para las Representaciones de la República en el exterior y delegaciones oficiales en el aspecto comercial internacional.</p> <p>20. Supervisar el accionar de la COMISION NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR.</p> <p>21. Entender en todo proceso de integración comercial internacional propendiendo al dictado y suscripción de convenios multilaterales.</p> <p>22. Asegurar la correcta ejecución de las políticas comerciales externas de defensa del consumidor y defensa de la competencia.</p> <p>23. Ejercer la representación en los grupos y comisiones de trabajo en el ámbito del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) y participar en el diseño de las políticas con otros espacios de integración comercial y económica internacional.</p> <p>24. Entender en lo referente a las estructuras arancelarias y las políticas de reembolsos y reintegros a la exportación y de seguro de crédito a la exportación.</p>
--	---

	<p>25. Entender en la elaboración de la normativa sobre reglas de origen, con la intervención de las áreas competentes y el otorgamiento de los certificados de origen y calidad de los productos destinados a la exportación.</p> <p>26. Instruir al servicio aduanero, acerca de la interpretación y aplicación de los distintos regímenes vigentes relacionados con el comercio exterior, los regímenes de origen, y el reconocimiento del certificado de origen como documento imprescindible para determinadas importaciones.</p> <p>27. Realizar y definir negociaciones sectoriales en el marco del proceso de integración regional y/o acuerdos especiales con otros países en lo que es materia de su competencia.</p> <p>28. Intervenir en la fijación de la política de promoción comercial y participación en ferias, exposiciones y misiones destinadas a estimular el intercambio con el exterior.</p> <p>29. Intervenir en la elaboración de la normativa y en el otorgamiento de los certificados de origen y calidad de los productos destinados a la exportación.</p> <p>30. Participar, por sí o quien designe, en el Consejo de Administración de la FUNDACION EXPORTAR.</p> <p>31. Promover, a través de las inversiones internacionales, la innovación, investigación y avance tecnológicos e impulsar la competitividad, la calidad y el diseño industrial.</p> <p>SECRETARIA DE COMERCIO SUBSECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR</p> <p>OBJETIVOS:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Intervenir, cuando corresponda y desde el punto de vista de la unicidad estratégica, en el diseño y/o elaboración de propuestas de programas y planes de acción de la jurisdicción y su articulación con otras áreas de gobierno. 2. Coordinar a las distintas dependencias de la jurisdicción en la elaboración y ejecución de políticas y planes solicitados por el señor Ministro, vinculados con los temas de su competencia. 3. Brindar asistencia técnica y armonizar proyectos de leyes, decretos, decisiones
--	---

	<p>administrativas o resoluciones, con políticas y planes vinculados con su competencia.</p> <p>4. Evaluar el grado de cumplimiento de las políticas en curso en el ámbito de la jurisdicción ministerial, tanto centralizada como descentralizada.</p> <p>5. Participar en la evaluación y asesorar sobre el grado de oportunidad, mérito y conveniencia para la puesta en marcha de políticas y acciones que impacten sobre el comercio interior, en el ámbito de la jurisdicción ministerial.</p> <p>6. Promover la articulación de políticas de comercio interior con los Gobiernos Provinciales y la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.</p> <p>7. Asistir en la correcta ejecución y control de las políticas comerciales internas de defensa del consumidor y de defensa de la competencia.</p> <p>8. Evaluar el grado de competitividad en todos los ámbitos de la actividad económica, tipificando las estructuras de costos de los bienes que conforman el mercado.</p> <p>9. Asistir al Secretario en la supervisión del accionar de la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA o del organismo que en el futuro la sustituya.</p> <p>10. Entender en la implementación de políticas y marcos normativos necesarios para afianzar la competencia los derechos del consumidor y el aumento en la oferta de bienes y servicios.</p> <p>11. Efectuar la propuesta, evaluación y control de las políticas y normas tendientes a mejorar la organización de los mercados de bienes y servicios, tanto públicos como privados, con el objeto de favorecer la transparencia, la simplicidad funcional y la modernización de las normas técnicas.</p> <p>12. Entender en todo lo relativo a la aplicación de las Leyes Nros. 22.802 de Lealtad Comercial, 19.227 de Mercados de Interés Nacional, 19.511 de Metrología Legal, 24.240 de Defensa del Consumidor y 25.156 de Defensa de la Competencia.</p> <p>13. Supervisar la elaboración y seguimiento de la normativa de Lealtad Comercial en el MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) y los reglamentos nacionales que en su consecuencia deban dictarse.</p>
--	---

	<p>14. Supervisar las actividades relacionadas con la fiscalización del abastecimiento.</p> <p>15. Efectuar la propuesta y control de las políticas relacionadas con la defensa del consumidor.</p> <p>16. Entender en la implementación de políticas y marcos normativos necesarios para afianzar los derechos del consumidor.</p> <p>17. Intervenir y asesorar a la Secretaría en todo lo relativo a la aplicación de las Leyes Nros. 19.227 de Mercados de Interés Nacional, 19.511 de Metrología Legal, 22.802 de Lealtad Comercial y 24.240 de Defensa del Consumidor.</p> <p>18. Asistir al Secretario en la supervisión del accionar de los Tribunales Arbitrales de defensa del consumidor.</p> <p>19. Supervisar las actividades vinculadas con el seguimiento y verificación de todo lo relacionado con la aplicación de las Leyes Nros. 19.227 de Mercados de Interés Nacional, 19.511 de Metrología Legal, 22.802 de Lealtad Comercial y 24.240 de Defensa del Consumidor.</p> <p>20. Supervisar la sustanciación de los sumarios para el juzgamiento en sede administrativa, de las infracciones a las citadas leyes.</p> <p>21. Entender en la elaboración, propuesta y seguimiento de la normativa de Lealtad Comercial y Metrología Legal en el MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) y los reglamentos nacionales que en su consecuencia deban dictarse.</p> <p>22. Asistir a la Secretaría en la elaboración de propuestas, evaluación y control de las políticas y normas tendientes a mejorar la organización de los mercados de bienes y servicios, tanto públicos como privados, con el objeto de favorecer la transparencia, la simplicidad funcional y la modernización de las normas técnicas.</p> <p>SECRETARIA DE COMERCIO SUBSECRETARIA DE COMERCIO EXTERIOR</p> <p>OBJETIVOS:</p> <p>1. Participar en la definición de la política comercial internacional, promoviendo la oferta de los productos y servicios nacionales atendiendo a la demanda de los mercados extranjeros, incluyendo la promoción de naturaleza</p>
--	---

	<p>comercial y participar en las actividades de promoción de inversiones y turismo.</p> <p>2. Participar en la elaboración de las instrucciones y directivas para las Representaciones de la República en el exterior y delegaciones oficiales en el aspecto comercial internacional.</p> <p>3. Participar en la estructuración de ayudas financieras externas para proyectos nacionales, en coordinación con los organismos nacionales y subnacionales competentes.</p> <p>4. Coordinar su accionar con los distintos organismos de la Administración Pública Nacional con competencia en la materia.</p> <p>5. Asesorar al Señor Secretario en la promoción de alianzas estratégicas entre las compañías locales y extranjeras.</p> <p>6. Diseñar políticas y cursos de acción que tiendan al desarrollo económico y a la integración de la República Argentina con los diferentes países y bloques del mundo.</p> <p>7. Asistir en la promoción, a través de las inversiones internacionales, de la innovación, la investigación y el avance tecnológicos e impulsar la competitividad, la calidad y el diseño industrial.</p>
--	---

Fuente: elaboración propia en base al Decreto 2136/2013

Si comparamos el reparto de competencias de los Decretos **2085/2011** y **2136/2013**, lo que advertimos es un cambio en la distribución de roles en las áreas de comercio interior y comercio exterior. En efecto, y con independencia del cambio en su jerarquía administrativa al pasar de Secretarías de Comercio Exterior e Interior al rango de Subsecretarías, también se advierte que las competencias a cargo de la ex Secretaría de Comercio Interior en materia de política comercial externa (Decreto 2085/2011), fueron traspasadas a la nueva Subsecretaría de Comercio Exterior (Decreto 2136/2013).

Como adelantáramos arriba, y a solo dos meses de ser designado Axel Kicillof como Ministro de Economía y Finanzas Públicas el 20/11/2013, se reorganizan las competencias en materia de comercio exterior quedando su gestión, en esencia, bajo la órbita de la Secretaría de Comercio, a cargo del

Lic. Augusto Costa y de la Subsecretaría de Comercio Exterior, a cargo de la Dra. Paula Español.

Lo dicho hasta aquí, nos permite arribar a un conjunto de conclusiones útiles para nuestro trabajo. En primer lugar, que en el comienzo de su segundo mandato, Cristina Fernández reformuló las competencias de las áreas de comercio, con la finalidad de concentrarlas y centralizarlas en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en particular en las Secretarías de Comercio Interior y Exterior, como “dos caras de una misma moneda”.

Segundo, que las competencias reordenadas y traspasadas desde Cancillería hacia la Cartera Económica son, en lo esencial, aquellas “referidas a la *ejecución* de la política exterior en materia de comercio exterior”.

En tercer lugar, que la Presidenta Cristina Fernández puso en manos del ascendente Axel Kicillof (2013) una cartera ministerial que ahora tenía a su alcance los principales resortes del comercio exterior.

Por último, en especial el Decreto 2082/11, subraya en sus considerandos que el reordenamiento de competencias propuesto responde a un contexto o “circunstancia excepcional”, que obliga a “simplificar y tornar eficiente la toma de decisiones políticas y su ejecución” y por tanto a “adoptar urgentes mecanismos”.

Lo dicho hasta aquí confirma nuestra hipótesis inicial en el sentido que el ingreso de Axel Kicillof y su equipo de gestión en la conducción económica nacional representa un cambio en relación al escaso protagonismo que la cartera económica y su conducción tuvo en tiempos de Néstor Kirchner, e incluso durante el primer mandato de Cristina Fernández; ello como respuesta a los efectos negativos que la crisis internacional de 2008 produjo en el desenvolvimiento de la economía local, en especial a partir el año 2011.

4.3. El qué de la política comercial externa argentina: el contenido de la política comercial argentina en el ciclo kirchnerista.

En este capítulo analizaremos la política pública comercial externa argentina abandonando parcialmente la periodización por mandatos presidenciales y

eligiendo en su lugar segmentar su estudio en dos grandes etapas. Por un lado, el período 2003-2011, el que coincide con el auge del comercio exterior y que se caracteriza por una formulación de la política comercial externa autodefinida como “pragmática”⁷⁰; por otro, una segunda etapa que remite al final del ciclo kirchnerista y que discurre sobre la política comercial de la segunda presidencia del Cristina Fernández conocida como “comercio administrado”. Las razones para periodizar el análisis de ese modo tienen que ver con un conjunto de rasgos contrastantes de ambos períodos.

En efecto, el período 2003-2011 se caracterizó por la expansión del comercio internacional argentino. Entre los años 2003 y 2010 el saldo comercial favorable permitió no sólo un proceso virtuoso de acumulación de divisas sino también un superávit análogo en la cuenta corriente (v. CUADRO N° 12). Desde entonces se registró una merma en el saldo comercial, aunque leve (años 2010 y 2011), al menos si lo comparamos con el derrumbe ocurrido en el período 2013-2015. Asimismo, en el año 2015 se observa el primer balance comercial negativo o deficitario del comercio internacional argentino desde el año 1999.

Por otro lado, en tanto en el período que abarca las presidencias de Néstor Kirchner y la primera de Cristina Fernández se hace referencia expresa al pragmatismo, manifestando un declarado compromiso con el superávit fiscal, la apertura comercial, el vínculo estratégico con el MERCOSUR y la participación activa en la OMC; en la segunda presidencia de Cristina Fernández se abandonó toda mención al pragmatismo, se destacaron los efectos de la crisis de 2008, el rol del G20 y la participación argentina en foros tales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

A los fines de esclarecer con mayor detalle la política comercial externa partiremos del análisis de los informes argentinos presentados en el marco del denominado Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) de

⁷⁰“...implica, por un lado, mantener el rumbo de las reformas pro mercado; y por el otro, reorientar el timón en algunos grados para “escuchar demandas” y tomar medidas destinadas al logro de una mayor cohesión social...” (Tussie, Diana y Pablo Heidrich, 2007, p. 55).

la OMC, entre los años 2007 y 2013⁷¹. El MEPC, cuya finalidad es vigilar las políticas comerciales nacionales de los estados miembros, realiza evaluaciones periódicas bajo la coordinación de la Secretaría de la OMC, en base a los informes presentados por cada gobierno.

Asimismo, tomaremos los informes publicados por el Centro de Economía Internacional (CEI) perteneciente a la Cancillería argentina⁷², en donde advertimos un cambio en la composición de la comunidad epistémica dominante en dicha institución a partir del año 2009 para adquirir desde entonces un sesgo más heterodoxo⁷³. El CEI se caracteriza por la difusión y

⁷¹ “La finalidad del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales ("MEPC") es coadyuvar a una mayor adhesión de todos los Miembros a las normas y disciplinas de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y, cuando proceda, de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales, y a los compromisos contraídos en su marco, y, por ende, a un mejor funcionamiento del sistema multilateral de comercio, mediante la consecución de una mayor transparencia en las políticas y prácticas comerciales de los Miembros y una mejor comprensión de las mismas. En consecuencia, el mecanismo de examen permite hacer regularmente una apreciación y evaluación colectiva de toda la gama de políticas y prácticas comerciales de los distintos Miembros y de su repercusión en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio. No tiene, sin embargo, por finalidad servir de base ni para hacer cumplir obligaciones específicas contraídas en el marco de los Acuerdos, ni para los procedimientos de solución de diferencias, ni tampoco para imponer a los Miembros nuevos compromisos en materia de políticas...Este Centro de estudios económicos fue creado en 1987 y está conformado por un grupo de profesionales de la economía y otras disciplinas relacionadas, con una fuerte especialización en temas de comercio y economía internacional...En el año 2012, el CEI se convirtió en la Dirección Nacional Centro de Economía Internacional (DNCEI), dependiente de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de modo tal que se dio el primer paso hacia su completa institucionalización.” Ver: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/anexo3_s.htm

⁷² “La responsabilidad primaria de la DIRECCIÓN NACIONAL CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL es intervenir en la elaboración de análisis económicos y comerciales internacionales y estudios e investigaciones, y brindar información y asesoramiento para la puesta en práctica de los objetivos de política exterior de la República Argentina en materia económica y comercial.” <http://www.cei.gob.ar/es/institucional-1>

⁷³ En el campo de la heterodoxia también deben contabilizarse como usinas de producción intelectual a la Sociedad de Economía Crítica y al Plan Fénix. “De acuerdo a las propias palabras de sus impulsores, la Sociedad de Economía Crítica (SEC) es una experiencia que surge del trabajo colectivo de las regionales organizadoras de las Jornadas de Economía Crítica (JEC). Desde 2007, las JEC se han convertido en un espacio de debate, reflexión y actualización en Economía en Argentina y Uruguay, con la pluralidad y el excelente nivel académico como protagonistas indiscutibles. Año a año, un amplio espectro político se reúne en distintas ciudades del país para discutir (entre muchas otras temáticas) distintas teorías económicas, qué acción política es necesaria para transformar el mundo, las políticas públicas implementadas por los distintos gobiernos, la pedagogía y la necesidad de reformar los planes de estudio en las carreras de Economía en las Universidades Nacionales, la evolución de la crisis económica mundial, la situación laboral y social en Argentina y América Latina, las problemáticas de género en relación con la actividad productiva, y la coproducción de conocimiento crítico. La propia organización de las Jornadas se ha ido ampliando y hoy incluye a Buenos Aires, La Plata, Rosario, Bahía Blanca, Córdoba, Santa Fe, Mar del Plata, Quilmes, Lanús, Montevideo (Uruguay) y Mendoza (donde, del 29 al 31 de agosto de 2013, se realizará la sexta edición de las JEC).” En <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=4601>.

encuadre (*framing*) de temas vinculados al comercio internacional a partir de la producción documental (revistas, papers y libros).⁷⁴

También serán consideradas las declaraciones públicas de los responsables de la formulación de la política comercial externa y los casos relevantes en los que Argentina participó en el sistema de solución de diferencias de la OMC.

4.3.1. Período 2003-2011 (bonanza)

La formulación de la política comercial externa en este período fue auto-definida como “pragmática”. En efecto, del examen del informe presentado por el gobierno argentino en el año 2007 ante el MEPC, surgen las bases sobre las que se asentaba su política comercial externa:

*...a partir del año 2003, la Argentina se planteó una política comercial pragmática, que conjuga la prioridad asignada al sistema multilateral de comercio con la integración regional y los tratados bilaterales compatibles con las obligaciones asumidas en la OMC. De esta forma trata de aprovechar al máximo las oportunidades de acceso a los mercados para sus exportaciones de bienes y servicios. Presta particular atención a la estrategia integral de promoción y desarrollo de las exportaciones a fin de administrar e integrar de manera apropiada aquellos elementos que son cruciales para fortalecer la competitividad de las empresas...[Énfasis agregado]*⁷⁵

En el caso del Plan Fénix se ubica en el ámbito de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Si bien desde su creación en diciembre de 2001 varios de sus miembros han tenido responsabilidades públicas en el período aquí considerado el Plan Fénix ha tenido muy poca producción sobre temas de comercio exterior, pudiendo tan sólo contabilizarse las Ponencias presentadas en el Encuentro Abril 2002 (Área temática 3 "Estrategia Económica Internacional").

Por otro lado, en el campo de la ortodoxia, el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) es una institución académica privada, sin fines de lucro, integrada por académicos y ex funcionarios de la Cancillería argentina quienes sostuvieron a lo largo de la pasada década un enfoque con un perfil predominantemente ortodoxo.

⁷⁴ Además de la Cancillería, dentro del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas también se encuentra el “Centro de Documentación e Información” (CDI) el que concentra, entre otros documentos, la producción académica orientada a la toma de decisiones en materia comercial.

⁷⁵ Organización Mundial del Comercio. (2007). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. *Informe de Argentina*. WT/TPR/G/176, 8 de enero de 2007, p. 29.

En otras palabras, una de las caras del citado pragmatismo fue la búsqueda de la expansión del comercio exterior mediante dos grandes líneas directrices: (1) por un lado, mediante su participación en foros multilaterales (OMC), regionales (MERCOSUR) y bilaterales; (2) por otro lado, la combinación de disciplina fiscal e intervención estatal orientada a la promoción del comercio y la expansión de la economía.⁷⁶

(1) Respecto a su participación en la OMC, el gobierno de Néstor Kirchner afirmaba lo siguiente:

*La Argentina...**Sostiene los principios, acuerdos y disciplinas de la OMC como base de las relaciones comerciales internacionales**... En relación con lo anterior, la Argentina aplica en forma coherente y cabal los compromisos resultantes de la Ronda Uruguay en todas las esferas que fueron objeto de negociación, habiendo adecuado sistemáticamente sus leyes, normas y reglamentos vigentes para que estén en plena conformidad con las obligaciones multilaterales. **Participa activamente en las actividades regulares de la OMC a través de los diversos comités.** Presenta regularmente las notificaciones correspondientes al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias, al Comité de Medidas Antidumping, al Comité de Licencias de Importación y ha contribuido activamente a las reuniones del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, presentando varias comunicaciones con propuestas concretas y efectuando más de 80 notificaciones en el periodo objeto de examen. **La Argentina participa del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF),** habiendo firmado varios acuerdos bilaterales basados en sus principios y disciplinas. Observa las obligaciones del Acuerdo MSF, que principalmente apuntan a identificar normas comunes, simplificar los controles a la importación, armonizar los requisitos en materia de certificación y facilitar el*

⁷⁶ “...durante los gobiernos kirchneristas, el imperativo industrialista reapareció en el marco de una economía abierta, donde se reconoció la necesidad de una orientación exportadora y el mantenimiento general de los principios básicos del libre comercio internacional, aunque con restricciones y regulaciones que tenían como propósito político-económico resguardar el mercado doméstico...” (Morasso, Carla, 2016, pp. 3-22).

comercio bilateral y el ingreso de productos agrícolas a los mercados de los países miembros. **El país es un miembro activo del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales**, convencido de que los ejercicios de revisión llevados a cabo contribuyen a la transparencia del sistema multilateral de comercio. La Argentina concede gran importancia al carácter universal de la OMC apoyando el ingreso de nuevos miembros, en el entendimiento de que ello contribuye al **fortalecimiento del sistema multilateral** de comercio y brinda mayores oportunidades de expansión del comercio. **La Argentina reconoce la dimensión que la protección de la propiedad intelectual tiene en el desarrollo, el papel que desempeña en el estímulo de la innovación, y la necesidad de proteger estos valores intangibles**. A la vez promueve el respeto de la competencia, la defensa de la salud, del conocimiento tradicional y de la diversidad con la normativa multilateral. **Apoya el sistema de derechos y obligaciones dentro del marco del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)**. El país **considera que el mecanismo de solución de diferencias es uno de los pilares fundamentales del Sistema Multilateral de Comercio** al garantizar la transparencia y previsibilidad de cumplimiento de las normas multilaterales por parte de sus miembros.⁷⁷

En otras palabras, suscribe sin ningún tipo de cortapisas su pertenencia a la OMC, detallando como vimos arriba los alcances de su amplio compromiso con la institución internacional.

Sobre su participación en diversos procesos de integración regional, el gobierno destacaba en su informe el lugar preferencial asignado al MERCOSUR:

Para la Argentina, **el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) constituye un proyecto estratégico central en su política exterior** y una plataforma de importancia para promover su mayor inserción

⁷⁷ Organización Mundial del Comercio (2007). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Informe de Argentina. WT/TPR/G/176, 8 de enero de 2007, p. 29-30.

*internacional. Desde la firma del tratado constitutivo del MERCOSUR (Tratado de Asunción de 1991), este acuerdo de integración regional se ha erigido como el objetivo prioritario de integración regional dentro de su política comercial externa. **El MERCOSUR constituye a la vez un instrumento clave para mejorar las condiciones de acceso de las exportaciones argentinas a otros mercados regionales y extra-regionales.***⁷⁸

La elección del MERCOSUR, como prototipo de integración regional entre “iguales”, tuvo efectos inmediatos al descartarse en el año 2005 otros procesos de integración como el área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

*En la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005, estaba en juego si Estados Unidos avanzaría con la fijación de los plazos de ejecución del ALCA, lo cual significaba continuar con los paquetes neoliberales de libre comercio y mayor apertura. **La postura más moderada de los países del MERCOSUR y las oposiciones más exacerbadas de Cuba y Venezuela ante la definición de los mencionados plazos en los acuerdos finales de la Cumbre, fueron claves para que se diera por tierra con esta pretensión. En palabras del ex Canciller Taiana, el ALCA: “era un modelo que contemplaba el liderazgo hegemónico de Estados Unidos y la subordinación de nuestras economías. Nosotros preferimos construir un modelo de integración basado en nuestras propias fuerzas, entre iguales. Consideramos que eso nos iba a dar más autonomía e iba a ser mejor para la defensa del interés nacional”** (Taiana, 2013)...(Morasso, Carla, 2016, pp. 3-22).*

Por último, en el plano bilateral, el informe de 2007 resalta los acuerdos con México y Cuba.

*A partir del ACE 54, **Argentina y México** promovieron la expansión de su relación bilateral, firmando durante el 2006 una profundización del*

⁷⁸ Organización Mundial del Comercio (2007). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. *Informe de Argentina*. WT/TPR/G/176, 8 de enero de 2007, p. 33.

Acuerdo de Complementación Económica N° 6... En 2006, se acordó el Segundo Protocolo Adicional al Apéndice I sobre el comercio en el sector automotor entre la Argentina y México... Por el mismo, se liberalizará el comercio (arancel cero por ciento) para alrededor de un centenar de posiciones arancelarias del sector de auto-partes. Además, en 2006 se ha suscripto un Acuerdo de Complementación Económica entre el MERCOSUR y Cuba, que implicó la extensión de los acuerdos bilaterales existentes entre los Estados Parte del bloque y ese país.⁷⁹

(2) La otra cara del pragmatismo remite al rol proactivo de estado, en tanto dimensión siempre presente en el “ADN económico” del ciclo kirchnerista aunque, en este caso, sustentado en una firme disciplina fiscal. Las afirmaciones del propio gobierno de Néstor Kirchner resultan elocuentes sobre el punto que deseamos documentar:

La experiencia Argentina de la década anterior muestra que una mayor apertura comercial por sí sola no es garantía ni de pleno empleo ni de crecimiento sostenido. En cambio, los desarrollos post-crisis testimonian que políticas económicas adecuadas y oportunas intervenciones en el mercado de trabajo con base en el diálogo social, pueden generar simultáneamente mejoras constantes en los indicadores sociales y un mayor grado de apertura de la economía...⁸⁰

El mantenimiento de las actuales condiciones de estabilidad macroeconómica, basadas en la flotación cambiaria, el superávit fiscal, la prudencia monetaria y el papel activo del Estado en la promoción de la actividad económica y el comercio exterior, hacen prever que la economía mantendrá la recuperación alcanzada e ingresará en un prolongado ciclo de crecimiento con mayor equidad.⁸¹

⁷⁹ Organización Mundial del Comercio (2007). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. *Informe de Argentina*. WT/TPR/G/176, 8 de enero de 2007, p. 36.

⁸⁰ Organización Mundial del Comercio (2007). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. *Informe de Argentina*. WT/TPR/G/176, 8 de enero de 2007, p. 25.

⁸¹ Organización Mundial del Comercio (2007). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. *Informe de Argentina*. WT/TPR/G/176, 8 de enero de 2007, p. 39.

De los dichos manifestados por los implementadores de la política comercial externa, el pragmatismo tiene un doble alcance. En primer lugar, priorizando la mejora de los indicadores sociales, como precondition para una mayor apertura de la economía; en segundo lugar, promoviendo activamente una *cierta ortodoxia económica* (estabilidad económica, flotación cambiaria, superávit fiscal, prudencia monetaria), como sustento para la promoción estatal del comercio exterior. Asimismo, del lado de la ortodoxia debe contabilizarse al compromiso declarado con las reglas del multilateralismo emanadas de la OMC y con acuerdos regionales como el MERCOSUR.

El rigor fiscalista de Néstor Kirchner encuentra un fuerte respaldo en un saldo exportador ampliamente favorable, no obstante el proceso de apertura comercial que el informe detalla a continuación.

*...tras la conformación de una macroeconomía estable y sustentable, el cambio de política está teniendo efectos concretos sobre el desempeño exportador tanto del agro como de la industria, manteniendo el superávit comercial dentro de un contexto de fuerte recuperación y crecimiento de las importaciones. **El coeficiente de apertura ha crecido significativamente desde la crisis (25% desde 2002), superando el nivel máximo alcanzado en el año 1998 en un 5%. Este grado de apertura no sólo es mayor que el más alto registrado durante la década pasada sino que además evoluciona dinámicamente**⁸²*

Sin embargo, en relación a este último punto –apertura comercial- debe señalarse que conforme avanzamos en el período considerado advertimos, especialmente a partir de 2011, la desaceleración del comercio internacional y, consecuentemente, la retracción de la apertura comercial. En efecto, a partir de la crisis de 2008 comienzan a aparecer los primeros mecanismos de comercio administrado. En este período (2008-2011) el instrumento elegido para contener las importaciones fue la Licencia No Automática de Importación (LNA), la que será paulatinamente reemplazada, a partir del año 2012, por las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI).

⁸² Organización Mundial del Comercio (2007). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. *Informe de Argentina*. WT/TPR/G/176, 8 de enero de 2007, p. 26.

En 2004, [las LNAs] se aplicaron sobre 85 posiciones arancelarias de artículos deportivos, textiles y para el hogar, juguetes, calzados y motocicletas, y alcanzaron a más de 600 en 2011. En 2010, entre los productos donde las licencias no automáticas de importación permitieron un mayor ahorro de divisas estuvieron la maquinaria agrícola (323 millones de dólares, equivalentes al 29,5% del ahorro total), los artículos para el hogar (21%), los hilados y tejidos (20,8%), y los productos metalmecánicos (7,6%), incluidos los sectores intensivos en ingeniería, por ejemplo, los tornos y ascensores (Heyn y Moldován, 2011)...(Lavarello, Pablo y Marianella Sarabia, 2017, p. 179)⁸³

Las LNAs, instrumento que databa de fines de los '90, eran requeridas para importar productos finales relacionados con sectores considerados sensibles al gobierno. Su utilización se sustentaba en su simplicidad e impacto, al elevar los costos de inmovilizar el capital y de los depósitos y almacenamiento durante el período requerido para su aprobación (Lavarello, Pablo y Marianella Sarabia, 2017). Con ello el gobierno argentino apostaba a que las empresas tuvieran un incentivo para sustituir importaciones.

4.3.1. a. El *framing* o marco conceptual del “pragmatismo comercial”

El *framing* o enmarcado que realizan los académicos, especialistas y profesionales respecto a la política comercial externa resulta esencial para interpretar la naturaleza del área temática –comercio internacional - y situar el contexto en el que los datos van a ser interpretados. Ello por cuanto las ideas que emanan de las comunidades epistémicas que integran son las que guían a los decisores públicos en la elección de normas e instituciones dentro de las cuales resolver o manejar los problemas. Por tanto, podemos afirmar que la selección entre distintas alternativas de políticas públicas depende en gran medida de cómo se enmarcan los temas.

⁸³ Énfasis agregado

Los rasgos que caracterizan el pragmatismo de la política comercial en esta etapa resultan confirmados por la opinión de los profesionales y especialistas que publicaron sus respectivos artículos en la Revista del Centro de Economía Internacional (CEI), dependiente de la Cancillería Argentina. Como anticipamos en el comienzo de este capítulo, el análisis de dichos documentos es relevante puesto que se trata de un organismo estatal dedicado a la *difusión* y encuadre (*framing*) de temas vinculados al comercio internacional.⁸⁴

En primer lugar, ello surge reflejado en la Revista del CEI número 8 (Junio de 2007) donde también se analiza el Tercer Examen de la Política Comercial de la Argentina en la OMC. Más allá que el citado examen ya fue analizado en el punto precedente, el artículo de la revista agrega detalles acerca de la presentación realizada por la delegación argentina en la sede de la OMC en la ciudad de Ginebra, Suiza. En efecto, en dicha oportunidad la Revista del CEI destaca el análisis que hizo la delegación argentina sobre los principales ejes de la política económica y comercial para el período que estamos considerando.

*“...a. Política económica: La flotación cambiaria y los cambios de precios relativos de los bienes transables y no transables, que condujo al aumento de la competitividad de la producción agrícola e industrial en el mercado doméstico y al aumento de las exportaciones. El aumento de las reservas de moneda extranjera ante el fuerte **saldo positivo del balance comercial y de cuenta corriente**. La generación de **superávit fiscal** ante el fuerte aumento de los ingresos impositivos derivados del aumento de la actividad económica, de las retenciones aplicadas sobre las exportaciones y de los impuestos sobre los movimientos financieros. La **reestructuración de la deuda pública**, mediante la disminución del stock de capital y la extensión de los plazos de pago. La expansión de la oferta monetaria dentro de **una política prudente** basada en el*

⁸⁴ “Los artículos que se publican en la Revista son elaborados por los investigadores del CEI y también por negociadores comerciales y expertos nacionales y extranjeros que realizan sus aportes en las diversas ediciones. Los artículos se centran, aunque no exclusivamente, en cuestiones referidas al comercio internacional y a las negociaciones comerciales. Así, la nueva Revista del CEI se convierte, a partir de 2013, en la sucesora de la Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración, iniciada en 2004”, en: <http://www.cei.gov.ar/es/revista-argentina-de-econom%C3%AD-internacional?page=1>

*requerimiento o demanda del público. La instrumentación de **planes de empleo y de pagos a las familias de bajos ingresos** con el propósito de asegurar la inclusión social.*

***b. Política comercial:** La activa participación en la Ronda Doha con vistas a alcanzar una liberalización sustancial del comercio agropecuario y garantizar la flexibilidad necesaria para instrumentar la política de desarrollo industrial del país. La consolidación y expansión del MERCOSUR y del proceso de integración latinoamericana, teniendo en cuenta el estímulo que brinda a la diversificación de la estructura productiva mediante el comercio preferencial por aprovechamiento de economías de escala, mejora en la productividad y salto de calidad en procesos y productos. La ejecución de una **activa agenda bilateral** tendiente a diversificar mercados para la exportación argentina de bienes y servicios. La realización de **actividades de promoción a través de misiones empresariales**, participación en ferias y exposiciones, la capacitación técnica de las PyMES y el apoyo institucional al comercio exterior...(Néstor E. Stancanelli y Carlos Galperín, 2007, pp. 80-81)⁸⁵*

En otras palabras, la presentación argentina enfatizó la relevancia de adherir al sistema multilateral de comercio mediante su compromiso con las reglas de la OMC, la disciplina fiscal, el superávit comercial, la promoción activa de las relaciones bilaterales y del comercio exterior, la reestructuración de la deuda pública, el compromiso con el MERCOSUR y la integración latinoamericana, pero también la instrumentación de planes de empleo y de pagos a las familias de bajos ingresos con el propósito de asegurar la inclusión social. La referencia a una “...activa participación en la Ronda Doha con vistas a alcanzar una liberalización sustancial del comercio agropecuario...” citada en el párrafo precedente fue reflejada de manera consistente en la mayoría de los números de la Revista del CEI editados en el período considerado.

⁸⁵ Énfasis agregado.

CUADRO 20: Framing- revistas del CEI (2004-2007)

REVISTAS DEL CEI (2004-2007)	TEMAS ABORDADOS
Diciembre de 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Perspectivas de las pymes exportadoras argentinas en un escenario ALCA • Evolución de las exportaciones en el 2004 • Una visión de largo plazo de las exportaciones argentinas
Marzo de 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Por un nuevo pacto Brasil-Argentina: entre la ambición y la miopía • Mercosur ¿una experiencia de desarrollo institucional sustentable? • Una mirada al desempeño PYMEX • La negociación del acceso para los productos no agrícolas en la OMC y los productos sensibles para el comercio argentino
Julio de 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Las exportaciones argentinas frente a la desgravación arancelaria de Colombia, Ecuador y Venezuela • La inserción internacional de las manufacturas de la Argentina • Cambios en el proceso productivo y efectos en las exportaciones mundiales • Resultados e implicancias para la negociación agrícola en la OMC • del acuerdo para el cálculo de los Equivalentes Ad Valorem (AVEs)
Noviembre de 2005	<ul style="list-style-type: none"> • El comercio exterior de las manufacturas industriales. • Estática comparada: 1998-2005 • Informe de coyuntura del Mercosur • Las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha: ¿Cómo se llega a Hong Kong? • Efectos de una liberalización del comercio en el continente: Impacto en Argentina, Brasil y EE.UU. • Modelos gravitacionales para el análisis del comercio exterior • Políticas Agrícolas: impacto en los Países en Desarrollo y necesidad de reforma • Análisis cuantitativo de cambios en las cuotas arancelarias: el caso de las exportaciones de carne vacuna a la UE • La Organización Mundial del Comercio y el tratamiento de los productos de biotecnología: hacia una aproximación normativa
Junio de 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de las exportaciones argentinas utilizando VCR • Contenido tecnológico y diferenciación de producto en las exportaciones argentinas • Participación de la Argentina en las importaciones de Brasil en el 2005 • Estructura del comercio exterior argentino. Año 2005 • Renovado avance económico e institucional

	<ul style="list-style-type: none"> • La Ronda de Doha después de Hong Kong
Septiembre de 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura del comercio exterior argentino. Primer semestre de 2006 • Panorama del comercio exterior de servicios • PANORAMA MERCOSUR: Se mantiene el dinamismo del bloque • Ambición y equilibrio en la Ronda de Doha: ronda del desarrollo • El ingreso de Venezuela al Mercosur: potencialidades para las exportaciones argentinas • Facilitación del comercio: definiciones, negociación en la OMC e impacto • El análisis cuantitativo de la política comercial argentina • Australia - Argentina: convergencias y divergencias. Tendencia de largo plazo y evolución reciente • Las mil caras de los subsidios agrícolas: la opción "técnica" que no vio la luz en el ALCA
Diciembre de 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura del comercio exterior argentino • Se afianza el crecimiento del MERCOSUR • La Ronda Doha a fines de 2006 • Las negociaciones agrícolas en la OMC, la reforma de la PAC y el margen de maniobra de la UE • Ingreso de Bulgaria y Rumania a la Unión Europea: impacto sobre las exportaciones argentinas a la Unión Europea • Estándares internacionales de calidad y desempeño exportador: evidencia a nivel de firma • Nueva clasificación para las importaciones de bienes de capital. Evolución de la última década • China y los acuerdos de libre comercio
Junio de 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura del comercio exterior argentino del año 2006 • El MERCOSUR ante sus desafíos institucionales • Situación de la Ronda Doha a junio de 2007 • Productos no agrícolas: barreras a la importación y desequilibrios en las negociaciones en la OMC • Tercer examen de la política comercial argentina en la OMC • El lugar de la Argentina en el comercio internacional de servicios. Aportes para el debate • Exportaciones provinciales del año 2006
Septiembre de 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura del comercio exterior argentino • MERCOSUR: entre el tratamiento de las "asimetrías" y el contexto internacional favorable • La Ronda Doha: sustancia y proceso en el sexto año • El acuerdo Bolivia - MERCOSUR: una evaluación de los resultados para Bolivia • Desarrollo de los biocombustibles: ¿cuál es el lugar de la política comercial? • Exportaciones y tipo de cambio real: el caso de las manufacturas industriales argentinas

	<ul style="list-style-type: none"> • Seminario John Fogarty. Argentina - Australia: un análisis comparativo desde mediados de los 70
Diciembre de 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura del comercio exterior argentino • MERCOSUR: entre el tratamiento de las "asimetrías" y el debate comercial • Desenvolvimiento de la coyuntura económica internacional • La Ronda Doha a fines de 2007: ¿Desenlace a corto plazo? • Los índices compuestos de competitividad, corrupción y calidad de vida: una nota comparativa • Algunos comentarios sobre el Comercio Exterior Argentino en una perspectiva de largo plazo • Seminario: Estructuras y Desafíos del Comercio Exterior Argentino • Seminario: Los Servicios en la Economía Mundial: Implicancias para la Argentina

Fuente: elaboración propia en base a las revistas del CEI

Del cuadro previo se advierte con claridad que los temas vinculados a la OMC son los que han tenido una presencia más consistente en el período abajo análisis, en particular respecto a la denominada “Ronda Doha”; excepto en el número correspondiente a Diciembre de 2004, en el resto de los números los análisis en torno a la OMC siempre estuvieron presentes, siendo el número en el que más se enfatizó su estudio el de junio de 2007. En segundo lugar, también advertimos un énfasis marcado por analizar la coyuntura comercial en torno al MERCOSUR. En efecto, excepto en dos ediciones de la Revistas del CEI, en el resto de los números el tema MERCOSUR ha sido incluido en uno o más de sus artículos.

Otro detalle a destacar de las diez Revistas del CEI publicadas en el período considerado – diciembre de 2004, marzo de 2005, julio de 2005, noviembre 2005, julio 2006, septiembre 2006, diciembre 2006, junio 2007, setiembre 2007 y diciembre de 2007 – es que reproducen y sostienen mediante sus notas el enfoque expuesto y, de alguna manera condensado, en el Tercer examen de la Política Comercial de la Argentina en la OMC.

Sólo en dos ediciones de la revista del CEI - diciembre de 2004 y noviembre de 2005 - encontramos artículos dedicados al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas o ALCA. Ello tiene cierta lógica si advertimos que el proyecto del ALCA fue desarticulado de manera definitiva por Néstor Kirchner el 5 de noviembre de 2005 en la ciudad de Mar del Plata. De hecho el número de la

Revista del CEI de noviembre de 2005 presenta un informe que analiza el impacto negativo sobre el comercio exterior argentino de una eventual apertura comercial en el marco del ALCA, cuyas conclusiones van en línea con la decisión del presidente Argentino Néstor Kirchner de desarticular al ALCA, en estrecha alianza con Venezuela y Brasil. Sin embargo, a medida que se suceden los números se advierte que los análisis en torno al ALCA ceden su centralidad a favor de la Ronda Doha de la OMC y el MERCOSUR.

“...los resultados obtenidos conducen a tres conclusiones preliminares: 1) habría un retroceso de la participación de las exportaciones argentinas al MERCOSUR; 2) ocurriría un aumento de la sustitución de producción doméstica por importaciones desde Estados Unidos; y 3) se verificaría un deterioro en la balanza comercial con los Estados Unidos y un escenario poco probable de aumento de las exportaciones argentinas a Estados Unidos. Este último punto se debe a que las potenciales ganancias se encuentran en productos agrícolas donde es dudosa la eliminación de aranceles, en razón de la resistencia por parte de los países desarrollados.”(Cicowicz Martín, Fernando Pioli y Néstor Stancanelli, 2005, p. 72.)

4.3.2. Período 2011-2015 (crisis).

Como consecuencia de un contexto económico cada vez más adverso, el autodefinido pragmatismo de los inicios del ciclo kirchnerista cedió a favor de una política comercial más regulada, denominada *comercio administrado*: “...Las tendencias a administrar el comercio exterior e incluso a restringir los flujos comerciales transnacionales se acentúan en períodos de dificultades económicas mundiales...” (Cicowicz Martín, Fernando Pioli y Néstor Stancanelli, 2005, p. 72)

En efecto, debido al impacto tardío de la crisis de 2008 en los países en desarrollo, el segundo gobierno de Cristina Fernández implementó cambios en la política comercial externa argentina, sobre la base de cambios en el diseño institucional (v. pto. 4.2.4.), que derivaron en una mayor centralización de competencias en la cartera económica, en detrimento de la Cancillería.

*Desde una perspectiva general la economía internacional durante la gestión de Kirchner coincidió con una etapa de relativa estabilidad global, mientras que a Cristina le correspondió atender las secuelas de la crisis económico-financiera desatada en los estados centrales en 2008. Esta fue sólo equiparable a la crisis del '30 y **generó consecuencias globales**, entre las que se destacan: a- una **contracción del comercio internacional** por caída de la demanda que afectó la balanza comercial argentina situación que se complicó aún más a partir de 2011 con la crisis energética y la necesidad de incrementar las importaciones; b- las **discusiones multilaterales en torno a los mecanismos para reglar las actividades financieras internacionales**, marco en el que Argentina manifestó su postura favorable a la regulación; y c- el debate sobre las políticas económicas para enfrentar la crisis enmarcado entre las opciones de ajuste o de políticas activas/expansivas, ante el cual el gobierno de Cristina optó por la segunda alternativa. En el ámbito económico-comercial, Néstor Kirchner transitó un período de ascenso lento pero persistente de precios de los commodities, especialmente de la soja... Si bien, los precios de la soja alcanzaron su máximo nivel durante la primera gestión de Cristina (2008) a inicios de su segundo mandato (2012), el panorama cambió sustancialmente a partir de ese momento afectando el ingreso de dólares por exportaciones. Esta breve descripción ejemplifica, desde una perspectiva general, cómo los condicionantes externos fueron transitando desde la permisividad a la restricción... (Esteban Actis, Anabella Busso, Emilse Calderón, Julieta Zelicovich, 2017, pp. 48-70)⁸⁶*

Se advierte que el marco estratégico de la política comercial argentina durante el segundo mandato de Cristina Fernández – “comercio administrado” - se insertó en un contexto económico caracterizado por una serie de cambios impulsados por el impacto de la crisis financiera internacional de 2008. Entre los citados cambios, podemos mencionar el rediseño institucional, la política de promoción de exportaciones, la desatención de variables tales como la

⁸⁶Énfasis agregado.

estabilidad económica, la flotación cambiaria, el superávit fiscal, la prudencia monetaria y una cierta apertura económica. Asimismo se profundizaron medidas ya presentes en etapas anteriores tales como el desendeudamiento público, el control de cambios, la expansión del gasto público y la regulación del comercio.

Por otro lado, deben contabilizarse como nuevas prioridades de la tercera presidencia del ciclo kirchnerista la elección del G20 como foro económico internacional para la difusión de un modelo económico alternativo al paradigma ortodoxo dominante y la ampliación del menú integracionista que ahora incluye, además del MERCOSUR, a la UNASUR y la CELAC.

Los ejes estratégicos de la política comercial externa inaugurada en el año 2011 – comercio administrado - surgen con nitidez del segundo informe presentado por el gobierno argentino ante el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) en el año 2013. En ese informe sobresale el rol causal otorgado a los efectos de la *crisis de 2008* y, en ese marco, reafirma el rol determinante del estado en la conducción del ciclo económico.

La irrupción de la crisis económica internacional en 2008, con epicentro en los países desarrollados, y la falta de soluciones a la misma que permitan encauzar a la economía global en un nuevo sendero de crecimiento, supusieron un gran desafío para la Argentina y los países en desarrollo con vistas a alcanzar sus objetivos de política. La crisis mundial mostró con claridad las insuficiencias de los modelos que desconocen el rol del Estado. En efecto, ésta se desencadenó luego de que los procesos financieros de especulación global, ausentes de todo control estatal, alcanzaran un límite como instrumento para fomentar el crecimiento...⁸⁷

Comparada con la formulación realizada en la presidencia kirchnerista previa, la política comercial externa inaugurada en el año 2011 plantea con mayor énfasis la política de *promoción de las exportaciones*, en gran medida debido

⁸⁷ Organización Mundial del Comercio (2013) Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. *Informe de Argentina*, WT/TPR/G/277, 13 de febrero de 2013, p. 6.

a los efectos económicos adversos emergentes de la merma en el ingreso de divisas, y conecta dicha política pública con la reformulación de las competencias en materia de comercio exterior en beneficio de la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

*Otro de los ejes de acción estratégica del Gobierno Nacional para profundizar el crecimiento, el empleo y la mejora en la inserción externa en la presente coyuntura de crisis económica internacional, ha sido la ejecución de **una ambiciosa y activa política de promoción comercial. La creación de la Secretaría de Comercio Exterior en el marco del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, y la articulación de sus acciones con las iniciativas de otros ministerios es un elemento central de dicha política**...La política de promoción comercial se hace efectiva a través de la realización de misiones comerciales multisectoriales y sectoriales en el exterior...y la participación en ferias y exposiciones internacionales...Asimismo, el trabajo de promoción comercial se complementa con las acciones de la Fundación Exportar, agencia de promoción comercial de carácter público-privado que tiene como misión principal asistir a las empresas para que éstas comercialicen sus productos y servicios en forma competitiva en el plano internacional...*⁸⁸

Si bien bajo el título “Solidez fiscal” el informe presenta un repaso de logros pasados en esa materia, a diferencia del informe producido por el gobierno de Néstor Kirchner (MPEC, 2007), no toma a sus metas como propias sino que las alude como hitos fundacionales del ciclo. Por otro lado, abandona los ejes destacados en el informe de 2007 - estabilidad económica, flotación cambiaria, superávit fiscal, prudencia monetaria - para incorporar otros: desendeudamiento público, control de la evasión, aumento de los derechos de exportación y expansión del gasto público.

*En primer lugar, a la **política de desendeudamiento público**. El crecimiento económico experimentado en los últimos nueve años*

⁸⁸ Organización Mundial del Comercio (2013) Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. *Informe de Argentina*, WT/TPR/G/277, 13 de febrero de 2013, pp. 13-14.

*permitió llevar adelante una decidida política de desendeudamiento del Sector Público, brindándole fortaleza a las finanzas estatales y soberanía a la política macroeconómica...En segundo lugar, a una mayor eficiencia en la administración tributaria y una menor tendencia a la evasión y elusión impositivas. Esto se complementa con un **proceso de incremento del peso de los impuestos progresivos como los Derechos de Exportación y el Impuesto a las Ganancias**, que significó un avance hacia una estructura tributaria más equitativa. En tercer lugar, la solidez fue resultado de una **expansión del gasto público** que respetó el equilibrio entre la necesidad de recuperar la cobertura de la infraestructura social y física del país, y el objetivo de alcanzar un resultado presupuestario que permitiese disponer de la capacidad de llevar a cabo diversas políticas públicas cuando las circunstancias lo requiriesen..⁸⁹*

Otro elemento que contrasta con el informe 2007 es la ponderación positiva del G20 como ámbito multilateral *par excellence*. Ello se ve confirmado por las reiteradas intervenciones de Cristina Fernández como expositora en dicho foro⁹⁰.

La Argentina participa activamente en el G20, foro que desde la crisis de 2008 se ha jerarquizado con la participación de los Líderes y Jefes de gobierno y que se ha transformado en el principal grupo de coordinación económica mundial. Dado su carácter informal y su espíritu de cooperación ha podido formular acuerdos de política para hacer frente a la fase más aguda de la actual crisis internacional. Desde allí, ha apoyado las prioridades de estímulo al crecimiento y a la creación de empleo establecidas por el foro en 2012, ambas premisas complementarias para la recuperación económica mundial, que deben ser abordadas en forma coherente y coordinada. El Gobierno Nacional está convencido de que el

⁸⁹ Organización Mundial del Comercio (2013) Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. *Informe de Argentina*, WT/TPR/G/277, 13 de febrero de 2013, pp. 15-16.

⁹⁰ La presidenta Cristina Fernández concurrió a todas las Cumbres del G20 convocadas a lo largo de sus mandatos, sólo se ausentó en dos oportunidades: 2014 en Brisbane y 2015 en Serik (Turquía), en ambas envió a su canciller y al ministro de Economía.

estímulo a la demanda agregada es la estrategia necesaria para la recuperación del sendero de crecimiento, que debe coordinarse con políticas de creación y promoción del empleo decente que propicien la inclusión social. Adicionalmente, la Argentina integra el grupo de países emergentes del G20, cuya dinámica de crecimiento ha contribuido tanto a la recuperación económica global como al sostenimiento de la demanda agregada y el comercio internacional. Tanto el G20 como otras organizaciones internacionales han reconocido el esfuerzo realizado por las economías emergentes y en desarrollo, a pesar de que sus trayectorias de crecimiento han comenzado a ser afectadas por los desequilibrios internos de las economías avanzadas y por su lenta recuperación... Adicionalmente, en la reunión de Ministros de Comercio del G20 realizada durante la presidencia pro-tempore de México, se ha copatrocinado la presentación de la declaración de los países del grupo BRICS, evidenciando su convergencia con las posiciones en materia comercial emitidas en dicho documento. En el Pilar de Comercio del Grupo de Trabajo de Desarrollo, centrado en las necesidades de los países menos adelantados (PMA) desde una perspectiva del desarrollo y en cuya coordinación participa nuestro país, se ha procurado avanzar en las iniciativas previamente consensuadas en el G20...como el acceso a mercados "libres de aranceles y cuotas" (DFQF) para dichos países.⁹¹

El texto citado confirma al G20 como foro multilateral predilecto de los dos gobiernos de Cristina Fernández, en tanto ámbito propicio para la discusión entre comunidades epistémicas en pugna y, en ese marco, como caja de resonancia de su propio “modelo económico anti crisis”: *estímulo a la demanda agregada* como precondition del crecimiento económico; *políticas de creación y promoción del empleo* con vistas a una mayor inclusión social; y *empoderamiento de los países emergentes* (v.g. BRICS), como portadores de dichas políticas económicas y “locomotoras” de una futura recuperación.

⁹¹ Organización Mundial del Comercio (2013) Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. *Informe de Argentina*, WT/TPR/G/277, 13 de febrero de 2013, pp. 24.

A poco de desatarse la crisis de 2008 el gobierno argentino aprovechaba la Cumbre del G20 en Washington (2008) para exponer su mirada sobre sus causas e incluso proponía algunas medidas para revertirla.

*La presidenta Cristina Kirchner y su par brasileño Luiz Inácio Lula da Silva coincidieron ayer en llevar una postura común a la cumbre del G-20 que se realizará hoy en Washington para discutir la crisis mundial...**Argentina y Brasil consideran que, aunque no se trate de buscar culpables, cada país debe asumir su cuota de responsabilidad de acuerdo con cómo incidió en la generación de la crisis. El segundo punto en el que coincidieron CFK y Lula es que justamente el G- 20 es el organismo multilateral indicado para resolver los mecanismos a implementar frente a la crisis. Es que el G-20 lo integran países emergentes, además de las grandes economías del exclusivo G-7. Y en el camino de la política internacional de los últimos meses hubo muchos intentos para que todas las decisiones en torno de la crisis se cocinaran allí adentro. Brasil y Argentina plantearán que aunque la crisis se generó en el Primer Mundo, perjudica a todos. En consecuencia, los demás países deben tener voz y participación en la búsqueda de salidas. El tercer ítem que consideraron los dos presidentes fue cuáles son a su criterio las medidas necesarias para –según las palabras del canciller Jorge Taiana– “reformular la arquitectura crediticia y financiera”. Cristina Kirchner y Lula están de acuerdo en que los organismos financieros internacionales, como el FMI, deben dar créditos sin condicionamientos a cambio, algo que al parecer está muy lejos de lo que piensan en los países más desarrollados. El cuarto y último renglón del acuerdo se refirió a las medidas a tomar en el corto plazo. Y la propuesta argentino-brasileña es que los grandes montos que están descargando los tesoros de los países más grandes sean destinados a la producción y a estimular el consumo.***⁹²

⁹² Miguez, Daniel. (15 de noviembre de 2008). Tras una nueva arquitectura financiera. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-115089-2008-11-15.html>
Énfasis agregado.

El análisis precedente resulta confirmado por las palabras de la propia Cristina Fernández, en oportunidad de asistir a una nueva cumbre del G20, esta vez durante su segundo mandato en el año 2013, en Rusia.

“Fue el G-20 más intenso que se haya vivido hasta ahora”, definió Cristina Fernández de Kirchner... “Nos sentimos muy reflejados con el diagnóstico que se hizo esta vez. Hemos avanzado mucho. El documento final tiene cambios sustanciales respecto de otras etapas del G20”, agregó. Los puntos salientes que causaron satisfacción en el gobierno argentino fueron la declaración en contra de la flexibilización laboral como herramienta para combatir el desempleo, la inclusión de la expresión “guaridas fiscales” en lugar de lo que antes se llamaba “paraísos fiscales”, el énfasis en promover medidas de estímulo a la producción y a la inversión, y el reconocimiento de que la desregulación financiera causó la crisis más grave y más larga de la historia moderna. “Me acuerdo de cuando en el 2009 pataleábamos con Lula para que no se pusiera el término ‘flexibilización laboral’ en las conclusiones del G-20. Hemos avanzado en forma impresionante”, celebró CFK... en la cuestión económica se consolidó el accionar de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y de un grupo de países aliados, entre ellos la Argentina, haciendo causa común...En 2009, recordó Cristina Fernández, el G-20 de Londres quiso recomendar en sus conclusiones la flexibilización laboral como camino. “Con Lula tuvimos que decir que si se ponía eso, nosotros no firmábamos el documento, que lo íbamos a denunciar en conferencia de prensa y nos íbamos a ir. Hoy vemos que en este G-20 no sólo no se lo recomienda, sino que figura expresamente un no a la flexibilización”, valoró. - Guaridas fiscales. La declaración final de los jefes de Estado en esta ciudad incluye una condena a las “guaridas fiscales”...- Producción, inversión y empleo. El documento del G-20 hace hincapié en que los países deben apuntar a desarrollar economías inclusivas, que generen empleo, mediante el desarrollo de la producción, la inversión y la promoción de medidas que mejoren la capacitación laboral, sobre

todo de los jóvenes. Es decir, de a poco se va cambiando la lógica del modelo de valorización financiera que llevó a la crisis actual, aunque sea desde lo discursivo. - Desregulación financiera. Si bien el documento no avanza en la sugerencia de medidas concretas, el G-20 vuelve a reconocer que el libre movimiento de capitales tiene efectos desestabilizadores para las economías. CFK comentó que la titular del FMI, Christine Lagarde, que expuso en la primera sesión plenaria, admitió su preocupación por lo que está ocurriendo en varios países emergentes. Están sufriendo una salida abrupta de divisas ante el probable retiro de estímulos monetarios en Estados Unidos, lo cual atrae capitales hacia ese país. “Esto abona nuestra teoría de que no se puede depender de los circuitos de financiamiento internacional”, juzgó la Presidenta...- Fondos buitres...“Pero tenemos que hacer más, porque si la ganancia financiera sigue siendo mayor a la ganancia productiva, es obvio adónde van a ir los capitales.... - Economía mundial. “Muchos presidentes y la titular del FMI coincidieron en que el escenario mundial sigue siendo quebradizo. Todavía estamos como en un serrucho. Todos dijeron que los mayores peligros para el euro quedaron atrás, pero aún existe una volatilidad que hay que enfrentar, poniendo todo el énfasis en el crecimiento de las economías”, completó la Presidenta.⁹³

Volviendo al análisis del informe presentado por el gobierno argentino, en el campo de la integración el MERCOSUR sigue ocupando un lugar destacado, aunque se suma ahora el interés por nuevas instituciones regionales que complementan el menú integracionista. Así, el citado informe destaca el “...compromiso y la contribución de la Argentina a los procesos de integración regional, tanto en el marco del MERCOSUR como en la promoción para la creación de nuevos espacios de integración como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y, en América Latina y el

⁹³ “Fue la más intensa de las Cumbres”. (7 de septiembre de 2013). Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-228526-2013-09-07.html>
Énfasis agregado

Caribe, la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC)...”⁹⁴

Habiendo trazado los contornos estratégicos, dentro de los que se inserta la política comercial externa del segundo mandato de Cristina Fernández - *reordenamiento de las competencias en cabeza de la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, desendeudamiento, aumento de los derechos de exportación, expansión del gasto público, G20 como foro multilateral elegido para coordinar acciones post crisis, e inserción regional diversificada (MERCOSUR, UNASUR y CELAC)* - es preciso detallar ahora su puesta en práctica o traducción concreta en el plano del comercio exterior argentino, en tanto política pública. Para ello tomaremos el examen de la política comercial argentina realizado por la Secretaría de la OMC en el año 2013 y, por otro, los casos en los que la Argentina fue demandada en el marco del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) durante este período.

En efecto, del informe preparado por la Secretaría de la OMC para el cuarto Examen de las Políticas Comerciales de la Argentina (2013), surge el contenido y práctica de la política comercial externa argentina en el segundo mandato de Cristina Fernández. En primer lugar el informe confirma y advierte que la política comercial externa argentina está al servicio tanto de los objetivos de largo (crecimiento y desarrollo), como de corto plazo (inflación y balanza de pagos) de la economía argentina, ello bajo una política de desarrollo anclada en la sustitución de importaciones.

*La Argentina utiliza activamente medidas de **política comercial, como instrumento para alcanzar sus objetivos de largo plazo, como favorecer el crecimiento económico general o fomentar la industrialización, el desarrollo o la autosuficiencia. La Argentina también recurre a instrumentos de política comercial para alcanzar objetivos de corto plazo como la contención de la inflación y el equilibrio de la balanza de pagos. Por ejemplo, para disociar el***

⁹⁴ Organización Mundial del Comercio. (2013). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. *Informe de Argentina*, WT/TPR/G/277, 13 de febrero de 2013, p. 5.

*efecto de las fluctuaciones en el precio internacional de los bienes de exportación sobre los precios en el mercado interno se han implementado acuerdos de abastecimiento interno con los productores y se aplican derechos de exportación, los que constituyen una de las principales fuentes de ingresos fiscales. También se han utilizado mecanismos como las licencias de importación y acuerdos de compensación con los productores para equilibrar la balanza comercial y promover la producción nacional. El uso de la política comercial para alcanzar objetivos de corto plazo requiere un constante ajuste de las políticas comerciales que acentúa la complejidad del régimen comercial, haciéndolo menos predecible, y genera costos adicionales para la economía...**En general, durante el periodo examinado, la política comercial de la Argentina ha apuntado a la promoción de las exportaciones y de la producción interna, en ocasiones a través de la sustitución de las importaciones.**⁹⁵*

Partiendo del marco descrito arriba, observamos que la articulación de la política comercial argentina se realizó mediante “procedimientos burocráticos” tanto *formales* como *informales*, (v.g. DJAIs), los que a su turno dieron lugar a la queja formal de importantes estados miembros de la OMC⁹⁶. De la cita extractada a continuación, surgen las principales medidas o procedimiento *formales* relacionados con la política comercial externa:

Los procedimientos de importación en la Argentina han sufrido algunos cambios desde el último examen, algunos de los cuales, de acuerdo con las autoridades, intentan facilitar el comercio, como ha sido la introducción a partir del 1º febrero de 2012 de la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) para todas las

⁹⁵ Organización Mundial del Comercio. (2013). *Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, Informe de la Secretaría*, WT/TPR/S/277, 13 de febrero de 2013, p. vii.

⁹⁶ Las consultas formuladas en el marco del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC comenzaron en el año 2012. El 28/01/2013 las tres reclamantes la Unión Europea (WT/DS438/11), Japón (WT/DS445/10) y los Estados Unidos (WT/DS444/10) consiguieron que el OSD conformara un grupo especial único para el tratamiento conjunto de los tres reclamos y su informe fue publicado el 22/08/2014; posteriormente fue apelado por Argentina.

importaciones para consumo y la eliminación de la Licencia Automática Previa de Importación (LAPI) a partir del 5 de setiembre de 2012. Sin embargo, para importar determinados productos aún se exige la inscripción del producto y/o del importador en un registro específico...la Argentina eliminó la Licencia Automática Previa de Importación (LAPI) y por lo tanto **el número de líneas arancelarias sujetas a licencia automática se redujo sustancialmente.** *El uso de licencias no automáticas se incrementó durante el período examinado,* sobre todo para materias textiles y sus manufacturas, y máquinas y aparatos. Los productos sujetos a licencias de importación no automáticas están por lo general sujetos a reglamentos técnicos específicos. **En el caso de productos importados sujetos a reglamentos técnicos específicos, se exige además una declaración jurada (certificados de conformidad).**⁹⁷

Del texto anterior surge la incorporación, a partir del año 2012, de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI), su coexistencia con el uso de las Licencias no Automáticas (LNAs) y la eliminación de las licencias automáticas (LAPI) de la política comercial externa. Ambas reformas se sitúan en los inicios del tándem Fernández-Kicillof (2011-2015) y representan el esfuerzo por regular el ingreso desmedido de importaciones en un contexto de mayores restricciones fiscales para el gobierno argentino.

Asimismo, el informe de la Secretaría de la OMC aporta elementos de análisis que contribuyen a analizar la práctica de la política comercial externa, por caso la intervención de la **Secretaría de Comercio Interior**, dependiente junto a la Secretaría de Comercio Exterior, de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP). También puede citarse la intervención de la **Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)**, organismo encargado de dictar la normativa aplicable para la regulación de las DJAI (Resolución General de la AFIP Nro. 3252/2012).

⁹⁷ Organización Mundial del Comercio. (2013). *Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, Informe de la Secretaría*, WT/TPR/S/277, 13 de febrero de 2013, p. x-xi.

La Secretaría de Comercio Interior ha establecido Regímenes de Certificación Obligatoria para ciertos productos, estableciendo por medio de resoluciones el sistema de certificación que se ha de utilizar y los símbolos que deberán ostentar los productos y cómo deben marcarse. Los fabricantes, importadores y distribuidores de los productos y servicios sujetos a Regímenes de Certificación Obligatoria, deben presentar ante la Secretaría de Comercio Interior, copia autenticada de los certificados de conformidad emitidos por las entidades certificadoras reconocidas, previamente al inicio de toda comercialización. En algunos casos se requiere certificar la veracidad de la información suministrada para que los productos puedan ser comercializados o importados. Estos requisitos se han impuesto, entre otros, para proteger al consumidor...⁹⁸

En su tarea de proteger a sectores de la producción considerados estratégicos, el segundo mandato de Cristina Fernández también empleó activamente otras medidas formales disponibles en el menú de la propia OMC (v.g. medidas anti-dumping)⁹⁹.

La Argentina es el cuarto Miembro que más recurre a medidas antidumping en la OMC. Durante el período examinado se introdujo una nueva legislación para reglamentar las investigaciones y exámenes de medidas existentes. Durante 2006-2011, Argentina impuso 57 medidas anti-dumping. Sin embargo, no impuso ninguna medida compensatoria, durante el mismo periodo, ni se inició investigación alguna.

La legislación aludida arriba refiere al Decreto Reglamentario 1393/2008 del Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.), que reglamenta la Ley 24.425, mediante la cual se incorporó el “Acuerdo Anti-dumping”. El dictado de la nueva

⁹⁸ Organización Mundial del Comercio. (2013). *Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, Informe de la Secretaría*, WT/TPR/S/277, 13 de febrero de 2013, p. xi.

⁹⁹ Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 de la OMC (Acuerdo Antidumping). “Se considera que existe dumping o que un producto es objeto de dumping cuando su precio de exportación es inferior al precio comparable (valor normal) del mismo producto o de un producto similar en el mercado interno del país de origen...” (<https://www.argentina.gob.ar/cnce/procedimientos/dumping>)

reglamentación se funda en “...agilizar la tramitación de los procedimientos por prácticas de comercio desleal llevados a cabo conforme la normativa vigente...” (5to párrafo de los Considerandos, Decreto Reglamentario 1393/2008, PEN). En otras palabras, y con independencia de los resultados obtenidos por el nuevo Decreto, se advierte la búsqueda por ampliar las herramientas jurídicas disponibles para contener las importaciones.

Asimismo, el informe de la OMC no sólo destaca el control de las importaciones sino también la regulación de las exportaciones impuestas por el gobierno argentino, en especial mediante la aplicación de derechos de exportación, también conocidas como “retenciones agropecuarias”.

*A pesar de que uno de los objetivos de la política comercial argentina es promover las exportaciones, el régimen comercial argentino impone mecanismos para controlarlas para así asegurar el abastecimiento del mercado interno y la estabilidad de precios. Por lo tanto, la exportación de ciertas mercaderías como los granos, la carne y los productos lácteos, además del registro general, requiere de la inscripción en un registro específico... Los precios oficiales se establecen para liquidar los derechos de exportación, tasas y demás tributos que gravan las exportaciones o para calcular reembolsos y reintegros que benefician la exportación de estas mercaderías. La Argentina continúa aplicando derechos de exportación. Éstos se utilizan como un instrumento para atenuar el efecto de las modificaciones cambiarias sobre los precios internos, especialmente en lo relativo a productos esenciales de la canasta familiar y como medida de carácter fiscal para financiar el gasto público. Todas las exportaciones, con unas pocas excepciones, están sujetas a derechos de exportación. Las tasas de los derechos han aumentado durante el período examinado y actualmente varían del 5% al 100%...*¹⁰⁰

El gobierno de Cristina Fernández justificaba públicamente las medidas enumeradas arriba en la necesidad de proteger el sector manufacturero

¹⁰⁰ Organización Mundial del Comercio. (2013). *Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, Informe de la Secretaría*, WT/TPR/S/277, 13 de febrero de 2013, p. xi.

argentino, tanto mediante programas de incentivo fiscal y promoción de exportaciones (zonas francas), como mediante las denominadas “medidas en frontera”, tal el caso de los aranceles, las licencias automáticas y no automáticas de importación y el uso de medidas comerciales especiales (derechos anti-dumping).

*La Argentina asiste a su sector manufacturero mediante programas horizontales de **incentivos fiscales y sistemas de promoción de las exportaciones como las zonas francas de exportación** o la admisión temporal. También se aplica un régimen especial a la producción de bienes de capital al amparo del régimen de bienes de capital, informática y telecomunicaciones. Las **medidas en frontera** que se utilizan para proteger al sector manufacturero incluyen el uso de **aranceles, licencias automáticas y no automáticas de importación y el uso de medidas comerciales especiales, en particular de derechos anti-dumping**...Durante el período objeto de examen las importaciones de un grupo importante de productos manufacturados han continuado afectas al requisito de **licencias no automáticas de importación**. Por otro lado, la exportación de la mayor parte de productos manufacturados continúa afectada a un derecho del 5%.¹⁰¹*

Por otro lado, también se aplicaron otras medidas tales como las concesiones arancelarias, la promoción de inversiones, los regímenes de admisión temporal y las zonas aduaneras especiales, al tiempo que también se buscó impactar en el comercio exterior mediante medidas que *a priori* parecen estar destinadas sólo al mercado interno: aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia, Ley N° 25.156 (Defensa de la Competencia), y “Precios cuidados”¹⁰²; si bien estas últimas medidas tienen efectos tangenciales sobre el comercio internacional, formaron parte de un menú de opciones más amplio a disposición del gobierno nacional y que afectaron su desempeño.

¹⁰¹ Organización Mundial del Comercio. (2013). *Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, Informe de la Secretaría*, WT/TPR/S/277, 13 de febrero de 2013, p. xiv.

¹⁰² En el año 2012 el ministro de Economía Axel Kicillof y el secretario de Comercio, Augusto Costa se propuso ampliar el plan a los supermercados mayoristas con la premisa que los productos allí comercializados reflejen una reducción de alrededor del 10 por ciento respecto a los valores vigentes.

...para promover las exportaciones, la Argentina implementa varios **programas de concesiones arancelarias**. Entre estos regímenes y programas se pueden mencionar: los diferentes **programas de promoción a la inversión, el régimen de admisión temporal denominado "Destinación suspensiva de importación temporal", el Régimen de Aduana en Factoría (RAF), el régimen de zonas francas y las zonas aduaneras especiales**. Algunos de estos regímenes, como las subvenciones a la minería, a la actividad forestal, el régimen de zonas francas, y el régimen de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, han sido notificados al Comité de Subvenciones de la OMC. De acuerdo con la **Ley de Defensa de la Competencia**, están prohibidos todos los actos o conductas, relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, que tengan como objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que causará perjuicio al interés económico general. No se prohíben las prácticas per se, sino sus efectos. **La Ley se aplica a todas las personas físicas o jurídicas públicas o privadas que realicen actividades económicas en el territorio argentino, y las que realicen actividades económicas fuera del país si sus actos, actividades o acuerdos afectan el mercado argentino**. Durante el período examinado se **pronunciaron 14 dictámenes sobre prácticas anticompetitivas**; las industrias y actividades abarcadas incluyeron los sectores audiovisual, petrolero, bioquímico y de distribución de gas y de cemento. La Argentina continúa implementando una política de **regulación de precios** para incentivar el consumo, fortalecer la producción nacional y promover una mejora de la distribución del ingreso. El Poder Ejecutivo tiene la facultad de dictar normas para la comercialización, intermediación, distribución y/o producción aunque no se haya declarado emergencia de abastecimiento. Con este propósito, el Gobierno ha hecho uso de un mecanismo de **acuerdos de abastecimiento del mercado interno y de concertación de precios con productores en diversas actividades y con comercializadores**. Otro

*instrumento utilizado para mantener los precios internos es el régimen de compensaciones a la actividad agropecuaria.*¹⁰³

Sin embargo, además de las medidas formales adoptadas por el gabinete económico encabezado por Axel Kicillof hasta aquel momento, tanto *directas* - Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI), Licencias No Automáticas de Importación (LNAs), eliminación de la Licencia Automática Previa de Importación (LAPI), Regímenes de Certificación Obligatoria, medidas antidumping, y derechos de exportación - , como *indirectas* - concesiones arancelarias, promoción de inversiones, regímenes de admisión temporal y zonas aduaneras especiales, Ley de Defensa de la Competencia, Ley N° 25.156, y un política económica de regulación de precios o “Precios cuidados” – , ellas fueron complementadas con otras disposiciones de carácter *informal*.

4.3.2.a. La dimensión informal de la política comercial externa argentina y sus consecuencias en el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC

Para precisar las medidas informales aludidas, recurriremos a la participación argentina en el marco del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, analizando tanto los dictámenes emitidos por los paneles de expertos, como las resoluciones del Órgano de Apelación.

*La política comercial externa de Argentina en el período reciente se refleja en los informes que el gobierno argentino y la Secretaría de la OMC presentaron con ocasión del Examen de las Políticas Comerciales del país efectuado en el año 2013. Asimismo información detallada se encuentra en las preguntas formuladas por diversos países miembros participantes del ejercicio de revisión y en el informe final del ponente. Es hoy quizás una de las principales fuentes de información sobre tal política.*¹⁰⁴

¹⁰³ Organización Mundial del Comercio. (2013). *Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, Informe de la Secretaría*, WT/TPR/S/277, 13 de febrero de 2013, p. xi-xii.

¹⁰⁴ Peña, Felix. (2015). El fallo de la OMC sobre medidas comerciales de Argentina: consideraciones y perspectivas. *Puentes*. Recuperado de <https://www.ictsd.org/bridges->

Como consecuencia de años de estancamiento de la Ronda Doha para el Desarrollo, la actividad desarrollada en el Sistema de Solución de Diferencias mantuvo viva a la OMC, conteniendo las tendencias proteccionistas activadas por el derrumbe del comercio internacional post-crisis de 2008, fue central para legitimar su funcionamiento. En ese sentido, el sistema fue considerado por muchos autores como la “joya de la corona” de la OMC.

*[El Sistema de Solución de Controversias] ...se trata de una instancia jurisdiccional internacional que puede funcionar sin, y aun contra, la voluntad de la parte demandada. Reforzado para promover y eventualmente garantizar que los países cumplieran con los compromisos asumidos en la negociación de la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994), entró en vigor simultáneamente con la creación de la OMC y la regulación detallada de las disciplinas comerciales en 1995. Para ser miembro de la OMC debe aceptarse no sólo los principios y compromisos en materia de comercio de bienes, servicios y propiedad intelectual negociados en la Ronda Uruguay sino que debe aceptarse su Sistema de Solución de Controversias para las disputas que surjan de su aplicación...procedimientos previstos: conformación de un panel de expertos y apelación de su recomendación ante el Órgano de Apelación. En algunos casos se llegó a la instancia de solicitar autorización para implementar medidas de retaliación comercial frente al incumplimiento de la recomendaciones de la OMC...*¹⁰⁵

A consecuencia del superavitarario desempeño del comercio exterior argentino en el período post devaluación¹⁰⁶ de enero de 2002, y que involucra a las presidencias de Néstor Kirchner y la primera de Cristina Fernández (2003-2007 y 2007-2011, respectivamente), la participación de la Argentina en el

[news/puentes/news/el-fallo-de-la-omc-sobre-medidas-comerciales-de-argentina-consideraciones.](#)

¹⁰⁵ Delich, Valentina. (2013). Multilateralismo, incertidumbre y reputación. Las diputas argentinas en la Organización Mundial de Comercio. En Luciano D. Linares (Coord.). *Controversias en la Organización Mundial del Comercio. Protagonismo y estrategias de los países en desarrollo*. FLACSO Argentina. 599-600.

¹⁰⁶ Del “uno a uno” de la relación cambiaria entre el peso y el dólar, se pasó en marzo de 2002 a cuatro (4) pesos por dólar estadounidense, es decir, una devaluación del 300%.

Sistema de Solución de Controversias de la OMC fue caracterizada por algunos autores (Delich, Valentina, 2013) como “*Argentina libre de reclamos*”, por cuanto sólo recibió dos consultas que, no obstante, no derivaron en la conformación de un panel.¹⁰⁷

Posteriormente, y en el marco del declive del comercio exterior argentino (2011-2015), la participación argentina en el Sistema de Solución de Controversias de la OMC fue “...caracterizada por un *patrón de conflictos Argentina-países desarrollados*”¹⁰⁸ debido a las cinco consultas formuladas en el año 2012 contra la Argentina, de las cuales tres de ellas derivaron en importantes disputas impulsadas por los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

En efecto, las consultas formuladas en el marco del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC comenzaron en el año 2012 y denunciaban la aplicación por parte de la Argentina de medidas restrictivas a la importación. El 28/01/2013 las tres reclamantes la Unión Europea (WT/DS438/11), Japón (WT/DS445/10) y los Estados Unidos (WT/DS444/10) consiguieron que el OSD conformara un grupo especial único para el tratamiento conjunto de los tres reclamos cuyo informe fue publicado el 22/08/2014 y fue apelado por Argentina. Seguidamente, el Órgano de Apelación (OA) falló confirmando, en lo esencial, los hallazgos del Panel, siendo adoptadas sus conclusiones por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.¹⁰⁹

La controversia se produjo a consecuencia de dos medidas aplicadas por el gobierno argentino: las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importaciones (DJAI), creada en el año 2012, y lo que el panel definió como las “Prescripciones Relacionadas con el Comercio” (PRC) que se remontan al

¹⁰⁷ “...la Argentina fue reclamada sólo en dos ocasiones (y ninguna de ellas dio lugar a la conformación de un panel): en el 2005 por la Unión Europea con relación a un conflicto sobre derechos compensatorios sobre aceite de oliva, gluten de trigo y duraznos y por el Perú por los cierres y cremalleras...”, En Delich, Valentina, op. cit. p. 610.

¹⁰⁸ Delich, Valentina, op. cit. p. 603.

¹⁰⁹ (AB-2014-9) “ARGENTINA – MEDIDAS QUE AFECTAN LA IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS”, 26/01/2015.

año 2008 durante la gestión de Guillermo Moreno al frente de la Secretaría de Comercio Interior.

Respecto a las DJAIs, el gobierno argentino las puso en práctica a partir de la Resolución General de la AFIP Nro. 3252/2012. Su objetivo formal era recabar información mediante un formulario que debían completar los operadores comerciales y que el gobierno, a través de sus distintos organismos, debía aprobar para que ellos pudieran ingresar bienes a nuestro país. El gobierno fundaba su creación en la Norma 6 del Marco Normativo¹¹⁰ para asegurar y facilitar el comercio global (SAFE), que fuera aprobado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) en junio de 2005.

Sin embargo, puesto en marcha el nuevo procedimiento, los reclamantes - Unión Europea, Estados Unidos y Japón - denunciaron el pedido por parte de distintas agencias del gobierno argentino de información adicional y/o cumplir con otros tipo de obligaciones y compromisos que el panel denominó “prescripciones relacionadas con el comercio” (PRC), sin los cuales las DJAIs no serían aprobadas.

En efecto, una vez que el importador brindaba la información solicitada en el portal electrónico, adquiría el estatus de “registrado”, luego de lo cual la AFIP y otras aéreas del gobierno comenzaban a revisar la información pudiendo, no obstante, realizar “observaciones”. El panel encontró que, para levantar las observaciones, los importadores nuevamente debían cumplir con alguna de las PRC, en tanto condiciones para importar bienes a la Argentina u obtener determinados beneficios vinculados a la operatoria comercial. Las PRC identificadas por el panel de la OMC fueron las siguientes:

- a) compensar el valor de las importaciones con el de las exportaciones;
- b) limitar las importaciones tanto en volumen como en valor;
- c) cumplir con un nivel mínimo de contenido de producción local;
- d) realizar inversiones en la argentina; y

¹¹⁰http://www.afip.gob.ar/Aduana/documentos/MARCO_NORMATIVO_SAFE.pdf

e) limitar la expatriación de dividendos.

Sobre las PRC identificadas arriba, el OA repasó las conclusiones a las que arribó el Grupo Especial:

En primer lugar, ...el Gobierno argentino exige a los operadores económicos compensar anualmente las importaciones con exportaciones del mismo valor al menos. Un operador económico tiene tres maneras principales de aumentar sus exportaciones a fin de cumplir esa prescripción: i) utilizar a un exportador como intermediario para vender productos a un comprador en un tercer país (exportación "por cuenta y orden"); ii) exportar directamente los productos argentinos que produce (el propio operador o cualquier otra empresa); o iii) celebrar un acuerdo con un exportador de modo que las transacciones del exportador puedan ser consideradas transacciones propias del operador económico. En este contexto, el Grupo Especial hizo referencia a pruebas que muestran que, a fin de cumplir la prescripción de exportar, las empresas han realizado actividades que no guardan relación con sus respectivos ámbitos de operación.¹¹¹ Por ejemplo, el Grupo Especial hizo referencia a un acuerdo alcanzado entre el Gobierno argentino y el fabricante de automóviles Hyundai, en el que según se informó, este último se comprometió a exportar cacahuete (maní), vino, biodiésel y harina de soja de la Argentina, por un valor total de más de 157 millones de dólares EE.UU.... En segundo lugar, en virtud de la prescripción de reducción de las importaciones, se exige a los operadores económicos limitar sus importaciones, ya sea por lo que respecta al volumen o al valor...Se han comprometido a restringir sus importaciones en la Argentina cadenas de supermercados, productores e importadores de automóviles y motocicletas, productores de productos de porcino, y productores de equipo electrónico y de oficina. Por ejemplo, el Grupo Especial hizo

¹¹¹ Informes del Grupo Especial, párrafo 6.262. Por ejemplo, empresas del sector de las motocicletas han exportado mosto y vino; productores de neumáticos han exportado miel; y marcas de prendas de vestir han exportado lana. (Ibid.)

referencia a pruebas que muestran que, en diciembre de 2013, los productores de equipo electrónico y de oficina suscribieron, según se informó, un acuerdo con el Gobierno argentino para reducir sus importaciones en el primer trimestre de 2014 un 20% respecto del año anterior... En tercer lugar, **en virtud de la prescripción en materia de contenido nacional, el Gobierno argentino exige a determinados operadores económicos aumentar el nivel de contenido nacional en sus productos sustituyendo importaciones con productos que se produzcan o se podrían producir en la Argentina.** El Grupo Especial hizo referencia a pruebas obrantes en el expediente que muestran que el Gobierno argentino ha presentado la sustitución de importaciones como una política de Estado que está aplicando sistemáticamente para reindustrializar el país. El Gobierno argentino ha aplicado esa política de sustitución de importaciones exigiendo a los importadores que elaboren planes de sustitución de las importaciones y concediendo incentivos fiscales y préstamos en condiciones favorables a los operadores económicos que alcancen un determinado nivel de contenido nacional. Por ejemplo, el Grupo Especial hizo referencia a pruebas en las que se informa de que, desde febrero de 2011, el Gobierno argentino viene pidiendo a los productores de maquinaria agrícola que aumenten su producción nacional y que presenten planes de sustitución de las importaciones para incorporar a sus productos finales más partes agrícolas de producción nacional. Al elaborar esos planes de sustitución de las importaciones, los productores de maquinaria agrícola han tenido la posibilidad de pedir préstamos en condiciones favorables que concede, por ejemplo, el Banco Nación. En cuarto lugar, en virtud de la prescripción en materia de inversiones, **el Gobierno argentino exige a determinadas empresas que realicen inversiones en la Argentina o aumenten las existentes como condición para importar.** La prescripción en materia de inversiones suele imponerse en combinación con la prescripción uno por uno o la prescripción en materia de contenido nacional, y no de manera independiente... Cuando se utiliza en combinación con la

prescripción en materia de contenido nacional, el Gobierno argentino exige a determinados operadores económicos que realicen inversiones para comenzar los procesos de fabricación en la Argentina, o que aumenten o mejoren la capacidad de fabricación. Por ejemplo, el Grupo Especial hizo referencia a pruebas obrantes en el expediente en las que se informa de que el fabricante de automóviles Renault se comprometió a hacer una contribución de capital en su planta de Córdoba para poder producir un nuevo modelo de automóvil destinado principalmente a la exportación... Por último, en virtud de la prescripción de no repatriación, **el Gobierno argentino ha exigido a las empresas que se abstengan de transferir beneficios al extranjero**. Según el Grupo Especial, aunque no obraban en el expediente pruebas que indicaran que el Gobierno argentino haya impuesto la prescripción de no repatriación, en sí y de por sí, como condición para importar, había pruebas que indicaban que se ha impuesto un compromiso de abstenerse de repatriar beneficios en conjunción con la prescripción uno por uno o la prescripción en materia de contenido nacional. Esas combinaciones figuran en los acuerdos suscritos entre el Gobierno argentino y varios fabricantes de camiones, fabricantes de automóviles, fabricantes de maquinaria agrícola y empresas mineras. Por ejemplo, el Grupo Especial hizo referencia a pruebas de un acuerdo suscrito entre el fabricante de maquinaria agrícola Claas y el Gobierno argentino en el que el primero se comprometió a no transferir beneficios al extranjero entre 2011 y 2014. Según se informó, ese compromiso se contrajo junto con compromisos de invertir 60 millones de dólares EE.UU. para ampliar dos de sus fábricas, aumentar el contenido nacional en los modelos de cosechadora trilladora al 55% a más tardar en 2013, y aumentar la producción de cosechadoras a 800 unidades a más tardar en 2015, de las que 600 se exportarían. El Gobierno argentino informa a los operadores económicos individualmente del compromiso o los compromisos relacionados con el comercio que deben contraer, según las circunstancias particulares de cada operador. Además, el

*Gobierno argentino ha declarado que supervisa la aplicación de los compromisos contraídos por operadores económicos...*¹¹²

Estos requerimientos no estaban unificados sino que se encontraban dispersos en acuerdos firmados entre el gobierno y los operadores económicos, o en notas suscriptas por operadores económicos al gobierno argentino. De acuerdo al Órgano de Apelación de la OMC, los reclamantes demostraron que la medida PRC:

*...consiste en una combinación de una o más de las cinco PRC identificadas; ...es una medida no escrita que no figura en ninguna ley, reglamento o acto administrativo que se haya publicado, sino que se refleja en acuerdos firmados entre operadores económicos específicos y el Gobierno argentino o figura en cartas dirigidas por operadores económicos al Gobierno argentino; ...se impone a los operadores económicos en la Argentina como condición para importar o para obtener determinados beneficios; ...su cumplimiento se exige reteniendo el permiso de importación, entre otros medios, mediante el procedimiento DJAI; y...es impuesta por el Gobierno argentino con el objetivo de eliminar déficits comerciales y aumentar la sustitución de las importaciones*¹¹³

Si bien la Argentina intentó encuadrar normativamente la apelación en el art. VIII del GATT 1994, argumentando que la DJAI es una *formalidad aduanera*, establecida de conformidad con el artículo VIII del GATT de 1994 y el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (Marco SAFE) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) (Marco SAFE de la OMA), su estrategia no tuvo éxito, no obstante su intento de aprovechar el lenguaje menos prescriptivo empleado en el art. VIII (“reconocen la

¹¹² Informe del Órgano de Apelación de la OMC. (2014). ARGENTINA - MEDIDAS QUE AFECTAN A LA IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS. AB-2014-9, pto. 4.1. *Las prescripciones relacionadas con el comercio (PRC) y la medida PRC*. Énfasis agregado.

¹¹³ Informe del Órgano de Apelación de la OMC. (2014). ARGENTINA - MEDIDAS QUE AFECTAN A LA IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS. AB-2014-9, pto. 4.1. *Las prescripciones relacionadas con el comercio (PRC) y la medida PRC*. Énfasis agregado.

necesidad”), en comparación con el artículo XI:1 GATT 1994 (“ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá”).¹¹⁴

Sin embargo el OA concluyó, en lo esencial, que las DJAIs eran un procedimiento que constituía una restricción a la importación de mercancías y, por consiguiente, incompatible con el artículo XI:1 del GATT 1994. Asimismo, determinó que las PRC operaban como una medida única incompatible con los artículos XI:1 y III:4 del GATT 1994¹¹⁵.

CUADRO N° 21: las DJAIS a la luz de los artículos del GATT 1994

GATT 1994	
<p>• Artículo VIII: Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación</p> <p>1. a) Todos los derechos y cargas de cualquier naturaleza que sean, distintos de los derechos de importación y de exportación y de los impuestos a que se refiere el artículo III, percibidos por las partes contratantes sobre la importación o la exportación o en conexión con ellas, se limitarán al coste aproximado de los servicios prestados y no deberán constituir una protección indirecta de los productos nacionales ni gravámenes de carácter fiscal aplicados a la importación o a la exportación.</p> <p>b) Las partes contratantes reconocen la necesidad de reducir el número y la</p>	<p>• Artículo XI: Eliminación general de las restricciones cuantitativas</p> <p>1. <u>Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá</u> -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas.</p> <p>(Fuente: GATT 1994)</p>

¹¹⁴ Informe del Órgano de Apelación de la OMC, “ARGENTINA - MEDIDAS QUE AFECTAN A LA IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS”, AB-2014-9

¹¹⁵ Art. III:4 (GATT de 1994): “Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior. Las disposiciones de este párrafo no impedirán la aplicación de tarifas diferentes en los transportes interiores, basadas exclusivamente en la utilización económica de los medios de transporte y no en el origen del producto”.

<p>diversidad de los derechos y cargas a que se refiere el apartado a).</p> <p><i>c) Las partes contratantes reconocen también la necesidad de reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación y de reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y la exportación.</i></p>	
---	--

Fuente: GATT 1994

Por último, el OA concluyó que el art. VIII no excusa a los estados-miembro de sus obligaciones en relación al art. XI:1 sobre restricción a las importaciones. Aunque las formalidades y procedimientos comprenden ciertas limitaciones y cargas relacionadas con las importaciones, no toda carga comprende inconsistencias con el art. XI:1. En todo caso, sólo son inconsistentes las cargas que limitan las importaciones.

4.3.2.b. El *framing* o marco conceptual del “comercio administrado”

Del análisis de las publicaciones del CEI en este período – mayo, agosto y diciembre de 2008; abril, agosto y noviembre de 2009; abril y agosto de 2010; diciembre de 2011; febrero y diciembre de 2013; octubre de 2014; y marzo de 2015 – observamos la misma agenda de temas destacados en el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) en el año 2013. Sin embargo, si desagregamos el período en los dos turnos presidenciales, advertimos matices que resultan de interés en nuestro trabajo.

CUADRO N° 22: *framing* - revistas del CEI (2008-2011)

REVISTAS DEL CEI (2008-2011)	TEMAS ABORDADOS
Mayo de 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura del comercio exterior argentino • MERCOSUR: continuaron los refuerzos para afianzar el mercado ampliado

	<ul style="list-style-type: none"> • Se desacelera la actividad económica mundial en medio de la incertidumbre financiera • La Ronda Doha: ¿acuerdo o nueva postergación? • Acuerdo de libre comercio MERCOSUR - Israel: análisis del impacto para la Argentina • Reflexiones sobre el comercio exterior argentino en una perspectiva de largo plazo • Negociación MERCOSUR-Unión Europea • El mercado de títulos de carbono
Agosto de 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura del comercio exterior argentino. Enero - junio de 2008 • MERCOSUR: progresa la integración productiva • La Ronda Doha y la Reunión Ministerial de julio: progresos e incertidumbre • Estudio de factibilidad de un Acuerdo de Libre Comercio • MERCOSUR-Corea: análisis del impacto para la Argentina • El comercio de la Argentina con los países de la ALADI frente a <ul style="list-style-type: none"> • distintos escenarios de liberalización • La nueva Ley Agrícola de los Estados Unidos y su consistencia con las <ul style="list-style-type: none"> • disciplinas de la OMC • El comercio exterior argentino en una perspectiva de largo plazo
Diciembre de 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura del comercio exterior argentino. Enero - septiembre de 2008 • MERCOSUR: el impacto de la <i>crisis financiera</i> internacional • La <i>crisis financiera</i>: origen y perspectiva • El rol de China en el mundo y su relación con la Argentina • Exportaciones provinciales del año 2007 • La situación global de los alimentos: algunas consecuencias para la Argentina
Abril de 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura del comercio exterior argentino. Año 2008 • MERCOSUR: las consecuencias de la crisis financiera internacional • La economía de la Argentina 2002-2008 • Evolución reciente de la economía internacional • La <i>crisis económica</i> internacional y el papel del G-20 • Líneas de cambio y continuidad en la política comercial, agrícola, <ul style="list-style-type: none"> • ambiental y energética de los Estados Unidos • Repercusiones de las normas privadas en el comercio agroalimentario • Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio de políticas para el desarrollo industrial
Agosto de 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura del comercio exterior argentino. Primer semestre 2009

	<ul style="list-style-type: none"> • MERCOSUR: impacto de la crisis en la región • ¿A las puertas de la recuperación? • El G-20 y la Carta de Actividad Económica Sustentable • Negociación MERCOSUR - SACU: análisis de las ofertas e impacto sobre • el comercio argentino • La UNCTAD en el actual escenario internacional. En el 45° Aniversario • de la UNCTAD • Crisis y medidas comerciales: ¿regreso al proteccionismo? • Argentina y el sistema de preferencias generalizadas de la Unión Europea
Noviembre de 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura del comercio exterior argentino. Enero - Septiembre 2009 • MERCOSUR: síntomas de recuperación de la economía • Evolución reciente de la economía mundial • Tercera Reunión Cumbre del G-20. Pittsburgh 24 y 25 de septiembre de 2009 • Argentina - Sudáfrica: inserción en el mundo y relación bilateral • Elasticidades de comercio de la Argentina para el período 1993 - 2008 • Fluctuaciones macroeconómicas globales: algunos comentarios • El contexto histórico de la Caja Verde en la Ronda Uruguay • Subsidios de caja verde y ayuda distorsiva al comercio: ¿hay un impacto acumulativo?
Abril de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura del comercio exterior argentino. Año 2009 • MERCOSUR: la recuperación de la economía regional • Luces y sombras de la recuperación • El sistema global de preferencias comerciales entre países en desarrollo: • una oportunidad para el comercio exterior argentino • Comercio y cambio climático: perspectivas y posiciones en Copenhague • Acuerdo de Copenhague: las negociaciones sobre el cambio climático después de la XV Conferencia • El régimen global y los desbalances internacionales. Una visión desde América del Sur • Taller sobre la crisis financiera internacional • Seminario sobre comercio y cambio climático: síntesis de los debates
Agosto de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Panorama Comercial Argentino • MERCOSUR: La consolidación de la expansión de la economía del bloque

	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperación e incertidumbre • Cuarta cumbre del G20. Balance de gestión • Los subsidios domésticos en las negociaciones agrícolas • de la Ronda Doha • Sin retorno al mundo previo a la crisis • Los subsidios a los combustibles fósiles en la agenda del G-20
Diciembre de 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Evolución del comercio exterior de la Argentina en los primeros nueve meses de 2011 • A tres años de la <i>caída de Lehman Brothers</i> • La volatilidad de los precios de los commodities: el caso de los productos agrícolas • La crisis económica y el proteccionismo agrícola • Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, • destino y composición • China: las medidas de respuesta a la crisis económica internacional y su lugar en el comercio mundial

Fuente: elaboración propia en base a las Revistas del CEI

Las publicaciones del período demuestran que tanto la OMC, en particular la evolución de la Ronda Doha, la permanente denuncia contra el proteccionismo agrícola, así como aquellos trabajos conectados con el MERCOSUR, continúan al tope de la agenda temática de las Revistas del CEI. Sin embargo, ambos temas aparecen ahora secundados por la inclusión de un tema central de la diplomacia multilateral de los gobiernos de Cristina Fernández, tal el caso del G20.

Asimismo se advierte la inclusión de otros temas hasta el momento no presentes en dicha publicación tales como la UNCTAD y la ALADI y que, en el caso particular de la UNCTAD, matizan levemente el énfasis demostrado hasta el momento en torno a la OMC, como el referente institucional indiscutido del multilateralismo comercial.

CUADRO N° 23: el framing de la revistas del CEI (2012-2015)

REVISTAS DEL CEI (2012-2015)	TEMAS ABORDADOS
Febrero de 2013	<ul style="list-style-type: none"> • El multilateralismo desde una óptica argentina • Los cambios en la estructura del poder económico mundial: ¿hacia un mundo multipolar? • El G20 y los resultados de la reunión Cumbre de Los Cabos

	<ul style="list-style-type: none"> • El “proteccionismo comercial verde”: un análisis de tres nuevas cuestiones que afectan a los países en desarrollo • Impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones argentinas de limones • Retos y desafíos para un nuevo MERCOSUR • El comercio de la Argentina por regiones en el período 1990-2011
Diciembre de 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor? • América Latina en las exportaciones argentinas: la importancia del mercado regional en la calidad de la inserción internacional • Impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones argentinas de manzanas y peras • Los pagos por servicios ambientales y su posible relación con los subsidios agrícolas: el caso de la Unión Europea • Los subsidios europeos al vino y sus efectos para la Argentina
Octubre de 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Doha: ¿mucho ruido y pocas nueces? Una explicación de por qué los países centrales deberían ceder para concluir la Ronda. • Elasticidades del comercio exterior de la Argentina: ¿una limitación para el crecimiento? • La liberalización comercial en el marco de las Cadenas Globales de Valor • Radiografía del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC: una caracterización cuantitativa del sistema a 20 años de su creación • Los obstáculos técnicos al comercio en las negociaciones sur-sur • Las medidas para controlar las emisiones de carbono de la aviación civil y el comercio exterior argentino
Marzo de 2015	<ul style="list-style-type: none"> • El Ciclo-D: déficit, deuda y default en los países en desarrollo en el orden económico internacional actual • Herramientas de política industrial cuestionadas en la OMC • ¿Qué hay detrás de las medidas comerciales europeas contra el biodiesel argentino? • La condición Marshall-Lerner y la estabilidad del mercado cambiario. Una nota teórica • El tango se baila de a tres: desbalances comerciales en la eurozona • Los costos para el transporte aéreo argentino de las medidas para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero

Fuente: elaboración propia en base a las Revistas del CEI

En este período (2011-2015) encontramos el mismo énfasis en denunciar el proteccionismo agrícola, en particular el practicado en la Unión Europea (UE), y el debate en torno a la evolución de la Ronda Doha de la OMC. Sin embargo, también advertimos una merma en artículos enfocados en el G20. Si bien la participación activa de la Presidenta demuestra la importancia que dicho foro tenía para la inserción económica argentina de aquellos años, creemos que su menor aparición en las Revistas del CEI se emparenta con el abandono, por parte de los países miembro desarrollados, particularmente la UE, de la retórica que alentaba la aplicación de políticas contra-cíclicas, para volver a las fórmulas ortodoxas relacionadas con el equilibrio fiscal y la reducción del gasto público.

También resulta interesante la aparición de artículos que tratan a las “cadenas globales de valor” como un tema que hasta el momento no había sido incluido en los artículos de las Revistas del CEI, aunque enarbolando un mirada de sesgo industrialista (Demián Dalle, Verónica Fossati y Federico Lavopa, 2013, pp. 3-16).

También resulta altamente significativo para nuestro trabajo advertir que, en tanto las palabras “*keynes*” y/o “*keynesianismo*”, no habían aparecido a lo largo de los números correspondientes a la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), en las revistas editadas en el segundo (2007-2011) y último período presidencial (2011-2015) del ciclo kirchnerista, ambas expresiones aparecen de manera cada vez más reiterada. En efecto, en las Revistas del CEI correspondientes al período 2007-2011, la expresión “Keynes” aparece en 5 oportunidades y la palabra “keynesianismo” en una sólo oportunidad. En cambio la presencia de tales expresiones crece exponencialmente, por cuanto la palabra “Keynes” es citada 37 veces; en tanto que el término “keynesianismo” lo hace en un total de 27 oportunidades. Tal progresión y aumento en la utilización de dichos términos denota la relevancia creciente de las ideas keynesianas en el análisis de la coyuntura comercial externa en el segundo, pero sobre todo, en el tercer mandato presidencial del ciclo kirchnerista.

La impronta keynesiana en las revistas del CEI editadas durante el segundo mandato de Cristina Fernández coincide con el *core* de ideas de la comunidad epistémica que tomó a su cargo la conducción económica a partir de 2011.

4.3.3. Conclusiones: menos pragmatismo, más administración heterodoxa del comercio

La formulación de la política comercial externa en el inicio del ciclo kirchnerista fue auto-definida como “pragmática”. En efecto, una de las caras del citado pragmatismo fue la búsqueda de la expansión del comercio exterior mediante dos grandes líneas directrices: por un lado, mediante su participación en foros multilaterales (OMC), regionales (MERCOSUR) y bilaterales; por otro lado, la combinación de disciplina fiscal e intervención estatal orientada a la promoción del comercio y la regulación de la economía. En otras palabras, el pragmatismo de la política comercial externa en la presidencia de Néstor Kirchner detentaba un doble alcance. En primer lugar, priorizando la mejora de los indicadores sociales, como precondition para una mayor apertura de la economía; en segundo lugar, pro-moviendo activamente una *cierta ortodoxia económica* (estabilidad económica, flotación cambiaria, superávit fiscal, prudencia monetaria), ayudada por un comercio exterior marcadamente superavitario.

Posteriormente, el pragmatismo de los inicios cedió a favor de una política comercial con rasgos más heterodoxos. En efecto, luego de un primer mandato que podríamos calificar de transicional, el segundo gobierno de Cristina Fernández presentó un nuevo marco estratégico para la política comercial argentina – “comercio administrado” - impulsado por los coletazos tardíos en la economía argentina de la crisis financiera internacional de 2008. Entre los citados cambios podemos mencionar el rediseño institucional que desembocó en la concentración de competencias en la cartera económica, la política de promoción de exportaciones, el desendeudamiento y la expansión del gasto público; asimismo debe contabilizarse la elección del G20 como foro económico internacional para la difusión de un modelo económico alternativo y la ampliación del menú integracionista: UNASUR, MERCOSUR, CELAC.

En cuanto a la política comercial externa considerada en sí misma, en esta última etapa del ciclo debemos distinguir entre medidas *formales* e *informales*, y dentro de las primeras, aquellas que se aplicaron de manera *directa*, en contraste con aquellas que operaron de forma tangencial o *indirecta*.

Además de las medidas *formales* adoptadas por el gabinete económico encabezado por Axel Kicillof, tanto *directas* (v.g. Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI), eliminación de la Licencia Automática Previa de Importación (LAPI), Regímenes de Certificación Obligatoria, medidas antidumping, y derechos de exportación), como *indirectas* (v.g. concesiones arancelarias, promoción de inversiones, regímenes de admisión temporal y zonas aduaneras especiales, Ley de Defensa de la Competencia (Ley N° 25.156), y un política económica de regulación de precios o “Precios cuidados”), existieron otras disposiciones de carácter *informal*, denominadas por la OMC como “Prescripciones Relacionadas con el Comercio” (PRC) que, en última instancia, inclinaron a los países desarrollados a enervar su reclamo contra la Argentina.

Ambos tipos de políticas comerciales – formales e informales – se encontraban vinculadas por la finalidad común de restringir las importaciones y así preservar los objetivos de política económica de los efectos más dañinos de la crisis, en el marco de un nuevo cuello de botella del sector externo argentino. Si bien la Argentina no fue el único país en proteger su mercado interno de la invasión de productos extranjeros, la implementación de algunas medidas de protección (v.g. PRCs) la expusieron a un costoso litigio internacional que dañó su reputación internacional.

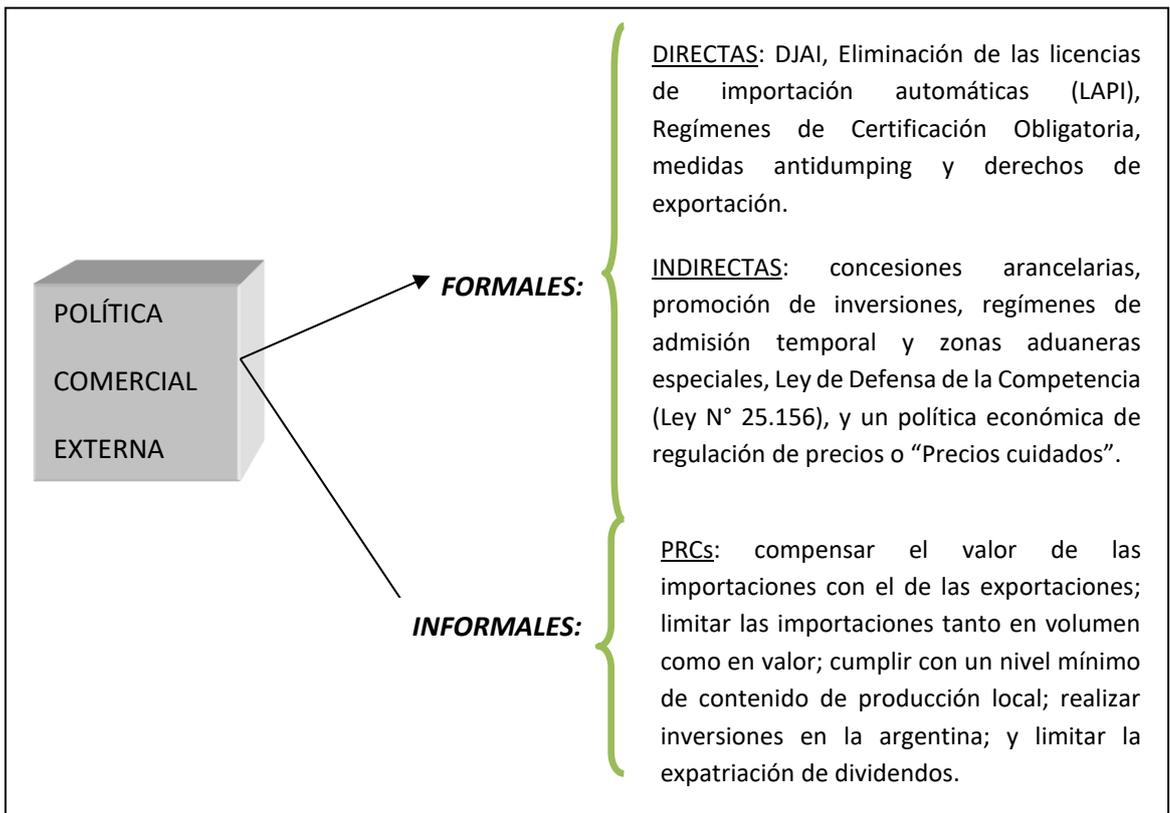
En efecto, los reclamantes de la Argentina ante la OMC - Unión Europea, los Estados Unidos y el Japón - denunciaron el pedido por parte de distintas agencias del gobierno argentino de información adicional y/o el cumplimiento de otros tipo de obligaciones y requerimientos (PRC), sin las cuales las DJAIs no serían aprobadas y que, consecuentemente, constituían una restricción al comercio. Entre ellas sobresalen las siguientes: compensar el valor de las importaciones con el de las exportaciones; limitar las

importaciones tanto en volumen como en valor; cumplir con un nivel mínimo de contenido de producción local; realizar inversiones en la argentina; y limitar la expatriación de dividendos. Estos requerimientos no estaban unificados sino que se encontraban dispersos en acuerdos firmados entre el gobierno y los operadores económicos, o en notas suscriptas por operadores económicos al gobierno argentino.

En cualquier caso, el presente análisis no pretende razonar la eficacia de las medidas citadas, por ejemplo en aras de un proceso efectivo de sustitución de importaciones, sino poner al descubierto los cambios y/o continuidades en la política comercial externa argentina del primer mandato de Cristina Fernández y el segundo.

Asimismo, es oportuno subrayar que si bien el fallo adverso del Órgano de Apelación de la OMC dañó la reputación argentina entre los estados miembros que integran dicho foro (Delich, Valentina, 2013), las disputas llevadas adelante contra el estado argentino también representaron un llamado de atención a la comunidad internacional acerca de las dificultades que la arquitectura global de Bretton-Woods presenta a los países en desarrollo para adaptarse al contexto económico inaugurado por la crisis del año 2008 y, aún más importante, una oportunidad utilizada por el gobierno argentino para presentar sus ideas alternativas al orden económico existente.

CUADRO N° 24: Comercio Administrado (2011-2015)



Fuente: elaboración propia.

5. LA COMUNIDAD EPISTÉMICA HETERODOXA EN EL PODER: IDEAS, INTEGRANTES Y GESTIÓN BUROCRÁTICA

...Yo era una figura importante del movimiento político adentro del kirchnerismo, pero no estaba activamente en la Cámpora, ni en Nuevo Encuentro, ni en ninguna otra de la organizaciones. Era antes que nada ministro de Cristina...[PREGUNTA DEL ENTREVISTADOR]:...* No será porque el enfoque de la política, al final de todo, tiene un cimienta académico en el cual todavía est s anclado y que te hace sentir cómodo?* S , había algo de eso.... (Kicillof, Axel, 2019, p. 135 *in fine*).¹¹⁶

La finalidad de este capítulo es identificar a los académicos que fueron parte de la comunidad epistémica heterodoxa liderada por Kicillof. Para ello destacaremos sus ideas, las trayectorias profesionales y académicas y, finalmente, los roles que ejercieron en el segundo gobierno de Cristina Fernández.

Para ello primero expondremos las ideas principales de la comunidad epistémica heterodoxa liderada por Axel Kicillof (CEH). Luego abriremos paso al análisis de los orígenes y consolidación de la CEH dando cuenta de los principales centros o nodos epistémicos que contribuyeron a su desarrollo. Por último, habiendo identificado en el punto anterior a sus principales exponentes, veremos cuál fue su participación en la gestión económica durante la segunda presidencia de Cristina Fernández, haciendo foco en la administración del comercio exterior argentino.

5.1. El *core* teórico de la comunidad epistémica heterodoxa

En pos de exponer las premisas e ideas centrales de la comunidad académica, analizaremos el pensamiento de los intelectuales que más han influido en su líder, Axel Kicillof. Sin embargo, no se trata de exhumar cada uno de sus trabajos sino, más bien, de exponer aquellas ideas tomadas y destacadas

¹¹⁶ énfasis agregado

expresamente por Kicillof y su lugar *-framing-* en el canon teórico de la comunidad epistémica heterodoxa que él lidera¹¹⁷.

Sentado el punto, corresponde señalar que las principales referencias teóricas en el pensamiento económico de Kicillof son Karl Marx y John Maynard Keynes. En efecto, en una entrevista que le fuera realizada a Kicillof en el año 2019 explica qué papel juega la teoría de Karl Marx en su pensamiento:

...Mis ideas en economía tienen elementos marxistas, por supuesto. Lo que me pasa con Marx es que si bien el capitalismo que el estudia es el mismo capitalismo de ahora, es cierto que es un poco añejo en su formato...[Sin embargo] no militaba en partidos marxistas, ni era estalinista, ni leninista, ni trotskista, “ni cuarto congreso”....Se trata más bien de cómo comprendo el mundo. Uno de los autores a los que más recurro para eso es Marx, pero después me encontré con Keynes y también me fascinó...(Kicillof, Axel, 2019, pp. 68-71) ¹¹⁸

Sin embargo, el “formato añejo” por él atribuido a la teoría marxista, y sobre todo el rol que en ella se da al estado, lo fue inclinando hacia otros enfoques a la hora de describir el funcionamiento del capitalismo en el siglo XX, tal el caso del pensamiento de John Maynard Keynes.

...Mi tesis doctoral no fue sobre Marx, fue sobre Keynes, y creo que eso me ayudó a entender el peronismo y la Argentina en el plano económico, agregando muchos elementos sobre el capitalismo contemporáneo a los que te puede dar la lectura de Marx...Mi tesis doctoral muestra un montón de afinidades entre Keynes y Marx...Los dos autores más importantes de teoría económica para mí, uno del siglo XIX y otro del siglo XX. Además, yo, salvando las distancias, me identifiqué muchísimo con lo que le pasó a Keynes. ¿Cuál era la queja

¹¹⁷ “...Nunca milité en una organización política marxista. Después está mi trayectoria intelectual...Mis lecturas de adolescente tenían mucho de economía, de explicación estructural, conceptual, sobre la situación del país, sobre la dominación, sobre nuestra realidad. Pero en la facultad todo eso no aparecía en los planes de estudio...Se entendía por “economía” algo muy matemático...Toda esa matemática escondía tras de sí a la economía ortodoxa. Lo que mi programa de formación como licenciado transmitía era una doctrina; no era una teoría era una ideología...podías recibirte de economista sin haber leído un solo libro...” (Kicillof, Axel, 2019, pp. 67-68).

¹¹⁸ Énfasis agregado.

de Keynes, traducida a nuestra época? Que eran todos neoliberales...el problema es que con la teoría que tienen no comprenden lo que pasa y entonces se equivocan. **¿Qué hace Keynes** durante la década de 1930 cuando percibe que la teoría económica oficial estaba copada por quienes hoy serían los neoliberales? Dice que así, con esas ideas y esas recetas, no iban a salir de la Gran Depresión. Entonces lanza una revolución intelectual contra las mismas ideas que hoy dominan en la economía oficial y en organismos como el FMI. **Keynes lanza una campaña contra la austeridad, contra el monetarismo, contra el ajuste presupuestario permanente, contra la distribución regresiva de la riqueza, contra la retirada del Estado, contra la teoría del derrame...** **No es verdad que la inflación se produce exclusivamente por emisión monetaria; no es verdad que el clima de negocios explica la inversión; no es verdad que la teoría del derrame mejora la distribución del ingreso; no es verdad que la inserción en el mundo de un país como este tiene que ser pasiva y de total apertura y libre comercio.** Todo eso lo escribió Keynes para discutir con los Cavallo de ese momento... (Kicillof, Axel, 2019, pp. 70-72)¹¹⁹

En otro pasaje de la entrevista, Kicillof afirma por qué Keynes se torna un autor especialmente relevante a los fines de planificar el desarrollo: “...Cuando me puse a analizar el papel del estado me encontré con Keynes, porque eso no está en ninguna zona de la literatura marxista: cuál tiene que ser el papel del estado para desarrollar la economía...Keynes se pelea con el marxismo. Pero toda esa discusión es de países desarrollados; es de ricos. **En América Latina, tenemos que hacer un popurrí teórico...**” (Kicillof, Axel, 2019, p. 240).¹²⁰

Asimismo, otro componente intelectual cuya influencia es reconocida por Kicillof y, por tanto, parte de la construcción teórica de la CE heterodoxa, es la escuela desarrollista de Raúl Prebisch.

¹¹⁹ Énfasis agregado.

¹²⁰ Kicillof, Axel, op. cit., p. 240.

“...*El desarrollismo le agrega a esto dos cuestiones. Primero, el papel del dólar*, esto es Prebisch, el papel de la moneda mundial dentro de las economías nacionales periféricas. *Segundo, le pone una retórica del Estado como resorte y locomotora de la industrialización*. Todas las grandes empresas argentinas – Aluar, Techint-, toda la estructura energética argentina, la hizo el desarrollismo diciendo: “Acá el Estado tiene que enseñar que esto es estratégico, es importante en términos de defensa, en términos de difusión de insumos difundidos”. No es que esto no puede estar en manos de privados; simplemente nunca lo va a construir inicialmente un privado. Si nosotros queremos tener alguna capacidad de industrialización, necesitamos empresas nacionales que se dediquen a esos aspectos estratégicos y centrales para el proceso de industrialización. Ahí aparece un *nuevo papel del Estado vinculado a la planificación del desarrollo*. Eso ocurrió en todos los países exitosos...Uno de los libros más importantes en español sobre Keynes es la *Introducción a Keynes*, escrito por Prebisch, en el que se empiezan a difundir algunas ideas del keynesianismo en los países periféricos. En un país central en el que ya hay mercados conformados, la cuestión de los monopolios es menos relevante, no tenés el problema de la moneda, no tenés el problema del comercio, del libre comercio. *El desarrollismo habla de un keynesianismo adaptado a procesos de desarrollo periférico...*”(Kicillof, Axel, 2019, p. 83-84).¹²¹

A manera de síntesis puede afirmarse que, mientras para Kicillof la obra de Marx es la clave intelectual para *decodificar* en clave materialista la realidad, puesto que “la política no puede explicarse sin la economía”, la producción de Keynes constituye la fuente intelectual necesaria para *operar* sobre ella, es decir, su principal insumo como *policymaker*. En el caso de Prebisch su aporte al pensamiento de Kicillof, siguiendo en ello la línea intelectual de Keynes, es que sin planificación y dirección estatal no hay camino posible al desarrollo económico. En la concepción de Kicillof, el aporte principal de Prebisch consiste en tender puentes teóricos entre las ideas de Keynes y el mundo en

¹²¹ Énfasis agregado.

desarrollo. En línea con Prebisch, Kicillof sostiene que “...todas las experiencias exitosas de desarrollo económico, de industrialización, de salida del tercer mundo y llegada al primero, todas tienen una intervención deliberada del Estado, o sea, esa es la primera premisa: no hay desarrollo posible sin Estado...”¹²²

Por último, otro eje del pensamiento de Kicillof remite a considerar a las instituciones que articulan la gobernanza de la economía internacional, entre ellas la OMC, no como promotoras, sino como escollos para el desarrollo.

Está esa idea de que los países desarrollados le patean la escalera a los países subdesarrollados para que, una vez que ellos alcanzaron la cima, nadie más pueda subir, que nunca se puedan desarrollar. *Y eso implica comprender algo que tampoco se puede pasar por alto, que son las reglas del comercio mundial, las reglas del Fondo Monetario Internacional, más la OMC, que bien vistas, limitan o impiden el desarrollo de un país atrasado...*” (Kicillof, Axel, 2019, p. 103).¹²³

A mayor abundamiento, y preguntado acerca de los límites que encuentra una política de desarrollo como la propuesta, Kicillof afirma que:

...existe una manifiesta falta de adecuación entre el sistema de institucional formal, lo que hay que hacer y lo que se hace...les está pasando a todos los países y lo reconocen. Sin ir más lejos, lo está experimentando el propio Trump...**hay muchísimo cortocircuito entre la representación clásica de los Estados nacionales, las instituciones de Bretton Woods y las demandas sociales**, cómo se canalizan y qué respuesta se puede dar...Lo mismo pasa con la arquitectura financiera internacional...supongamos que esa discusión está saldada, que coincidimos en que la Argentina se puede industrializar. **¿Cómo sería el Estado industrializador? ¿Sería compatible con las reglas del mundo global, con la OMC, con el FMI?...**” (Kicillof, Axel, 2019, p. 86-87).¹²⁴

¹²² Énfasis agregado.

¹²³ Énfasis agregado.

¹²⁴ Énfasis agregado

En otras palabras, la política comercial externa tiene en el pensamiento de Kicillof una mirada que tiende a la centralización y a la administración estatal. En efecto, y siguiendo esta línea de análisis respecto de los límites que las instituciones que dirigen la gobernanza económica global imponen a la industrialización de la Argentina, Kicillof agrega que: “...¿Quieren industrializar el país ¿Estamos de acuerdo en eso? Entonces **necesitás algún tipo de administración del comercio**. Empecemos por el principio: *para industrializarse, Estados Unidos usó el proteccionismo, porque si no la industria inglesa se lo llevaba puesto...*”¹²⁵

Tales expresiones nos recuerdan al análisis al que aludiéramos en el Capítulo 2¹²⁶, cuando explicamos las ideas que detentan las distintas escuelas del comercio internacional. Entre ellas, el proteccionismo, la sustitución de importaciones para el desarrollo, la preservación de la industria nacional e intervención estatal a través de subsidios y la contratación de empresas locales, conforman el núcleo duro de la denominada “*escuela nacionalista*” del comercio internacional, a la que evidentemente suscribe la CE heterodoxa liderada por Kicillof.

La situación de incertidumbre imperante en la economía internacional, en la que para Kicillof la administración del comercio resulta ser una herramienta fundamental para el crecimiento de países en desarrollo como la Argentina, a su vez plantea grandes dilemas en la actualidad también para los países desarrollados. En palabras de Kicillof:

...el principal paladín del proteccionismo se llama Donald Trump, que dice: “yo quiero reindustrializar Estados Unidos; si vos me metés las exportaciones chinas, como hoy soy un país atrasado industrialmente, tengo que relanzar mi industria y no puedo competir con el que ya está instalado, que además me va a impedir desarrollar mi industria con buenas y malas artes”. Por eso en la campaña planteó un arancel del 35%...Los instrumentos arancelarios, los instrumentos fiscales de diferenciación impositiva, los planes de fomento industrial. Aunque

¹²⁵ Kicillof, Axel, op. cit., p. 88. Énfasis agregado

¹²⁶ Ver pto. 2.1.2.

esos instrumentos no siempre funcionan perfectamente bien para industrializarse. Sin ir más lejos, en la Argentina tuvimos pésimas experiencias, galpones vacíos en varias provincias. Entonces eso también está cuestionado. Pero aun si sale todo bien, con eficacia y transparencia, esas políticas siempre generan tensiones con determinados sectores...¿Viste cuando vas a buscar la caja de herramientas y con el martillo tenés que enderezar el destornillador porque quedó doblado?...Paradójicamente, creo que hoy, por las cosas que están pasando (Brexit, chalecos amarillos, Donald Trump, guerra comercial) está un poco más legitimado el uso de esa caja de herramientas...”(Kicillof, Axel, 2019, p. 88-90.)¹²⁷

Se advierte que para Kicillof, aún instrumentos de regulación del comercio clásicos como los arancelarios también resultan controvertidos. Si bien la política comercial externa de comercio administrado llevada a cabo desde su ministerio reflejó el compromiso con la regulación del comercio exterior, y por tanto, con las ideas de la escuela nacionalista, las expresiones citadas arriba reflejan que el contexto en el que intentó aplicarlas (2012-2015) ya no se ajustaba a las coordenadas que rigieron al mundo en la segunda mitad del siglo XX. Hay, de algún modo, un reconocimiento de que ciertas herramientas teóricas no encajan del todo en la etapa transicional abierta en la economía mundial a partir de la crisis de los años 2008-2009.

En definitiva, y a partir de las expresiones aquí reproducidas, podemos recoger aquellas premisas que Kicillof referencia como de cuño keynesiano y que, por oposición a la ortodoxia, sostienen la CE de raigambre heterodoxa que él encabeza.

CUADRO N° 25: el core heterodoxo de la CEH

ESCUELA ORTODOXA	ESCUELA HETERODOXA
-------------------------	---------------------------

¹²⁷Énfasis agregado

<ul style="list-style-type: none"> • La inflación se produce exclusivamente por emisión monetaria; • el clima de negocios explica la inversión; • ajuste, achicamiento del Estado y reducción del gasto público; • la teoría del derrame mejora la distribución del ingreso; • el desarrollo económico depende de la iniciativa privada (“teoría del derrame”); • la inserción en el mundo debe realizarse con apertura y fomento del libre comercio; • desregulación del mercado cambiario; y • La gobernanza de la economía mundial favorece el desarrollo de los países atrasados. 	<ul style="list-style-type: none"> • La expansión monetaria no produce necesariamente inflación; • expansión del gasto público frente a estancamiento económico (política económica contra-cíclico); • distribución progresiva de la riqueza; • fortalecimiento del Estado como locomotora de la industrialización y planificador del desarrollo económico; • regulación del mercado cambiario y administración del comercio exterior; • protección y expansión de la industria local mediante un proceso de sustitución de importaciones; • Las instituciones que regulan las finanzas y el comercio mundial “limitan o impiden” la planificación para el desarrollo
---	--

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, creemos que entre los postulados señalados en el cuadro anterior, también podría incluirse al rol de la política en la planificación económica. En efecto, Kicillof reconoce que Néstor Kirchner modificó la lógica de las décadas anteriores, al priorizar la política sobre la economía, señalando que “...La novedad del kirchnerismo es que **Néstor pone la política por delante de la economía**, y lo dice de una forma muy sintética...”Yo voy a ser mi propio ministro de Economía”...Antes el presidente necesitaba tener un ministro. ¿Quién era el Ministro? El que le ponían el FMI, los bancos, el *establishment*...”(Kicillof, Axel, 2019, p. 84-85)¹²⁸

Sin embargo, cuando se refiere a su propia mirada sobre el tema, Kicillof plantea lo contrario, al afirmar que “...en el fondo todo es económico...Si vos no me podés explicar lo que está pasando económicamente, hablame de lo que quieras pero no se puede entender nada...Una visión así aporta, porque

¹²⁸ Énfasis agregado.

pongo la economía en un lugar de centralidad en el análisis político cuando la gran mayoría no lo hace...” (Kicillof, Axel, op. cit., p. 70).

Más adelante, en otra instancia de la citada entrevista, consultado acerca de cuánto tienen que ver con el poder político un plan de desarrollo, Kicillof reafirma la idea aseverando: “Todo lo político es económico” (Kicillof, Axel, 2019, p. 102).

5.2. De la militancia académica a la gestión estatal: integrantes y evolución de la comunidad epistémica heterodoxa

En los noventa se habían impuesto planes de estudio muy ortodoxos. A mi me perturbaba mucho ese asunto. Entonces, ya como profesor, ayudamos a armar un gremio docente en la Facultad de Ciencias Económicas y me quedé en ese gremio como secretario general. Mientras tanto TNT, la agrupación estudiantil, siguió funcionando con nuevos estudiantes y se juntó con agrupaciones de todas las facultades. En 2001 ya no era estudiante, me había recibido en 1995, pero seguía vinculado cuando se ganó la presidencia del centro de estudiantes y después la presidencia de la FUBA. Esa agrupación que habíamos fundado terminó conduciendo la FUBA...En lo que respecta a la política nacional, en 1999, cuando fue la elección entre De la Rúa–Duhalde, con muchas de esas agrupaciones formamos algo que se llamó “501”...formamos un grupo grande auto convocado, alquilamos un tren y nos fuimos a 501 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires, que era la forma legal de no participar en la elección...Nosotros pensábamos que el Estado sí importaba, pero que no había que disputarlo con los instrumentos de los viejos partidos tradicionales...(Kicillof, Axel, 2019, pp. 73-74)¹²⁹

El párrafo que antecede deja en claro que la comunidad epistémica heterodoxa (CEH) conducida por Axel Kicillof tuvo su punto de partida en la década de los '90 dentro de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Desde allí el grupo fue creciendo

¹²⁹ Énfasis agregado.

merced a dos actividades principales: por un lado la militancia en la política universitaria propiamente dicha (v.g. oposición a la modificación en el año 1996 del plan de estudio de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA) y, por otro, la búsqueda por incorporar nuevos referentes teóricos al menú ortodoxo que la citada Facultad ofrecía tanto en el viejo como en el nuevo plan de estudio de su carrera de grado.

Esto resulta confirmado por uno de los principales miembros de la CEH, *Augusto Costa*, quien detalla cuáles fueron sus objetivos iniciales:

Comencé la carrera de Economía en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA a mediados de 1995...Pese a la oposición de gran parte de la comunidad académica, a fines de 1996 se aprobó la reforma de los planes de estudio, que se mantienen vigentes hasta la actualidad. El neoliberalismo finalmente había logrado apropiarse de las carreras de ciencias económicas. Su marco conceptual, la denominada teoría ortodoxa, convencional o neoclásica, se había convertido definitivamente en el núcleo de formación de los economistas...Surgieron entonces talleres de lectura y “escuelitas” auto gestionadas donde se discutían los autores y las perspectivas que para las autoridades de la Facultad no eran parte de lo que un economista debía conocer. Así fue como cientos de alumnos, entre los que me encontraba, pudimos tener un acercamiento a Adam Smith, John M. Keynes, Michal Kalecki, Piero Straffa, el pensamiento económico latinoamericano y las contribuciones de otros economistas argentinos que habían sido descartados por la reforma curricular recientemente introducida...”(Costa, Augusto, 2019, pp. 39-41)¹³⁰

En la misma línea argumental, agrega Kicillof que “...podías recibirte de economista sin leer un solo libro...Entonces, junto con algunos compañeros y compañeras, armamos “La escuela”, una Escuela de Economía Política que se hacía después de turno. Nos juntábamos los sábados a la mañana a

¹³⁰Énfasis agregado.

leer libros, los grandes clásicos de la economía..." (Kicillof, Axel, 2019, p. 68)¹³¹

Más adelante, Costa da más precisiones respecto a la evolución del grupo, incorporando la agrupación universitaria sobre la que convergieron sus miembros: TNT (tontos pero no tanto).

*A fines del año 2001 se estaba cerrando una de las etapas más oscuras de la historia argentina. Para ese entonces ya me había recibido, pero aun continuaba yendo a la Facultad casi todos los días. Era ayudante ad honórem de tres materias, coordinaba un taller de lectura de Keynes en la "escuelita económica" y estaba terminado mi mandato como representante de la **agrupación TNT** en el Consejo Directivo, el órgano de gobierno de la Facultad. Nuestra agrupación venía participando de ese ámbito desde hacía varios años. El problema era que, pese a sacar cada vez más votos en las elecciones estudiantiles, no alcanzábamos el porcentaje suficiente para tener más de un consejero directivo. (Costa, Augusto, 2019, p. 205)¹³²*

Asimismo Costa detalla cómo fue su evolución académica junto a Axel Kicillof y previa a su arribo conjunto al Ministerio de Economía. En ese recorrido aparece otro núcleo epistémico importante para la construcción de la CEH denominado Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA)¹³³.

¹³¹Énfasis agregado.

¹³² Énfasis agregado.

¹³³ "El CENDA fue creado en 2004 por Kicillof, un economista de 42 años licenciado y doctor en economía de la UBA e investigador del Conicet que militó en la agrupación universitaria Tontos pero No Tanto (TNT). Del CENDA provienen jóvenes economistas cuyas edades van de los 35 a los 42 años y que desde el 10 de diciembre pasado se desempeñan en puestos claves en el Ministerio de Economía. Entre ellos se encuentran los subsecretarios Augusto Costa, Nicolás Arceo, Emanuel Alvarez Agys y Federico Marongi y la subsecretaria de Comercio Interior Cecilia Naon. La característica que unió siempre a todos los integrantes del CENDA no solo fue su convencimiento de un estado fuerte basado en la aplicación de las teorías keynesianas y marxistas. Lo más importante fue su formación secundaria y académica. Son cuadros egresados del Colegio Nacional Buenos Aires (El Cole) y de la Facultad de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires y, la mayoría, compañeros de camada en ambos casos. ***El CENDA era, hasta el inicio de la gestión de Kicillof en Economía, uno de los centros de estudio ligados al oficialismo que más contribuyó a la investigación económica en el período 2004-2011***... Luego de asumir, Recalde nombró en la cúpula de la empresa a sus amigos y compañeros de camada del Nacional Buenos Aires y de la UBA, como Kicillof y su operador político, el economista Lucas Bergman, fundadores de TNT en Económicas. Solo Recalde y el vice Eduardo "Wado"

...la presidenta Cristina Fernández de Kirchner acababa de tomar la decisión de renovar su gabinete, designando a Axel Kicillof como ministro de Economía y a mí al frente de la Secretaría de Comercio. Con Axel y buena parte del equipo económico que asumió en esa delicada coyuntura nos habíamos conocido en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA en los años 90, militando en la agrupación estudiantil independiente TNT. Desde hacía varios años veníamos trabajando juntos en el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (Cenda), y ya teníamos cierta experiencia de gestión acumulada en el sector público... (Costa, Augusto, 2019, p. 116)¹³⁴

Siguiendo con la mención de los referentes de la CEH, también perteneciente a la generación de Augusto Costa, resulta ineludible citar el caso de Paula Español, quien se desempeñó como Subsecretaria de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales, área determinante para el objeto de nuestro trabajo, desde el año 2013. Consecuentemente, ella fue objeto de una extensa entrevista que le hicieramos poco antes de asumir en el gabinete del Presidente Alberto Fernández. Paula Español detenta una posición generacional intermedia, más joven que Kicillof y contemporánea de Augusto Costa pero, a su vez, más grande que otros miembros de incorporación posterior como Emmanuel Álvarez Agis.

... [Paula Español] ingresó en la administración pública de la mano de Iván Heyn, quien junto a Kicillof era otro de los referentes de Tontos pero no Tanto (TNT), la agrupación universitaria que en 2001 le quitó a Franja Morada el liderazgo juvenil en la UBA y se convirtió en el principal semillero de cuadros del actual jefe del Palacio de Hacienda. Pero Heyn ingresó en el kirchnerismo antes que ser compañero de facultad, fue asesor ministerial durante la gestión de Néstor Kirchner y llegó a ser secretario de Industria de Carlos

De Pedro eran integrantes de La Cámpora. Por entonces, el CENDA cuestionaba las cifras del INDEC y publicaba su propio índice de inflación. Todo cambió con la llegada de Kicillof al Ministerio...”. Énfasis agregado. Recuperado de: <https://www.cronista.com/we/CENDA-el-think-tank-que-creo-Kicillof-para-controlar-la-economia-20120518-0016.html>.

¹³⁴ Énfasis agregado.

Fernández...Desde ese lugar, Heyn le facilitó a Español el ingreso en el Centro de Estudios para la Producción, organismo que dependía de la cartera industrial. El desembarco de Axel fue diferente. Fue convocado por Mariano Recalde (su amigo desde el Buenos Aires) para hacerse cargo del manejo financiero de Aerolíneas. Además, en cada paso que dio en el Gobierno, siempre eligió rodearse de aquellos que trabajaron junto a él en el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (Cenda). De hecho, casi todos los secretarios de su actual gabinete provienen de sus filas. Esta diferencia de recorridos creó una mezcla de rivalidad y distancia entre Heyn y Kicillof, marcada también por diferentes posturas políticas sobre qué hacer en la economía. Y en esta pulseada, Español se mantuvo más cerca de Heyn, con quien motorizó la Asociación de Economía para el Estudio de la Argentina (AEDA), un centro de pensamiento ligado al kirchnerismo, del que hoy ella sigue siendo su vicepresidenta primera.”¹³⁵

Asimismo, Paula Español comparte con varios de los miembros fundadores de la CEH (Augusto Costa, Axel Kicillof, Cecilia Nahón, entre otros) un derrotero académico similar. Español estudió en el Colegio Nacional Buenos Aires y se recibió de Licenciada en Economía en la UBA. En cuanto a sus estudios de posgrado, se aparta del camino desarrollado por otros, por cuanto es la única que realizó su doctorado en Economía en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (*Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales*, EHESS). Si bien forman parte de la misma formación heterodoxa, a diferencia de ella, tanto Augusto Costa¹³⁶ como Cecilia Nahón¹³⁷ realizaron su formación de posgrado en la *London School of Economics* (LSE). Por otro lado es importante destacar que a nivel de posgrado la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) también reúne en a torno a

¹³⁵ Paula Español, la administradora del cepo importador que Kicillof mira con recelo. (23/3/2014). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/paula-espanol-la-administradora-del-cepo-importador-que-kicillof-mira-con-recelo-nid1674327/>

¹³⁶ Master en Development Studies de la *London School of Economics*, del Reino Unido y Magister en Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de San Martín.

¹³⁷ M.Sc. in Development Studies, London School of Economics (LSE), Ver: <https://www.american.edu/profiles/faculty/nahon.cfm>

sí a un grupo de destacados exponentes de la CEH. Entre ellos cabe destacar a la propia Cecilia Nahón, Matías Kulfas y a Mariana L. González¹³⁸, todos ellos con formación de posgrado en el Doctorado en Ciencias Sociales de la FLACSO.

Consultada sobre sus primeros contactos con los miembros de la CEH, Paula Español los recordaba de la siguiente manera:

*...Fui a la misma división que Augusto [Costa], lo conozco desde que tengo 13 años...Si, tenemos una trayectoria común, con **Augusto**, con **Cecilia Nahón**, y a **Axel** (Kicillof) lo conozco desde la secundaria...en 1994 pasaron las elecciones y me fui a buscar a **TNT**...si había diez personas, ocho eran del Nacional Buenos Aires algo que, por suerte, se modificó mucho con la segunda generación de **TNT**...**Carlos Bianco** es el único que tiene una trayectoria distinta porque es de Quilmes...Él fue estudiante de la Universidad de Quilmes, lo que pasa que el después se sumó al grupo de Axel y desde ahí milita con él... **Fer Peyrano** también estaba en Quilmes, que también iba al Buenos Aires...Por otro lado está **Álvarez Agis** pero él es más chico...*¹³⁹

De acuerdo a los dichos podemos desandar una camino académico común a varios integrantes de la CEH que inicia en el Colegio Nacional Buenos Aires y desde allí avanza con dirección a la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, con la excepción de Carlos Bianco que desarrolló un rumbo enteramente distinto¹⁴⁰. Ubicado por Kicillof en la órbita del Ministerio de

¹³⁸ Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires), Magíster en Economía (Universidad de Buenos Aires) y Doctora en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Docente de la Universidad de Buenos Aires y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), del Área de Economía y Tecnología de FLACSO y del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA). Fue designada Secretaria de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía Y Finanzas Publicas en el ministerio a cargo de Kicillof el 25/1/2013 (Decreto 110/2013).

¹³⁹ Entrevista a Paula Español, 1° de noviembre de 2019.

¹⁴⁰ Licenciado en Comercio Internacional y doctorando en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Posgrado en economías latinoamericanas en la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL). Se desempeñó como Subsecretario de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial en el período 2011-2013. Docente e investigador de la UNQ.

Relaciones Exteriores y Culto, Bianco asumió en el año 2013 como Secretario de Relaciones Económicas Internacionales (Decreto Nro. 1941/2013).

Carlos Bianco, a diferencia de los cuadros principales de la CEH, no fue al Colegio Nacional Buenos Aires y sus estudios universitarios no fueron desarrollados en la UBA, sino en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Sin embargo no se trató de un caso excepcional, la UNQ resultó ser otro de los nodos académicos clave para la construcción de la CEH. En efecto, Paula Español describe el lugar que ocupó la UNQ en la formación académica de algunos de los miembros más destacados de la CEH. En particular la UNQ resultó un terreno fértil para que el desarrollo de sus carreras docentes. Señala Paula Español que en la UNQ dictaba la materia “Estructura Económica Social y Argentina” y además daba clases en Ciencias Sociales en los años 2001 y 2002. Ello coincidió con la trayectoria realizada por *Axel Kicillof*, *Augusto Costa* y *Laura Goldberg*.¹⁴¹

Por último, en la construcción de la CEH también debe ponderarse el rol de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), en tanto centro que completa la tríada de núcleos epistémicos relevantes para la consolidación última de la CEH, en este caso perfilándose como un foro de discusión académica heterodoxo orientado a la construcción de un nuevo modelo industrialista. En AEDA participaron Paula Español, Matías Kulfas, Iván Heyn, Oscar Peyrano, Cecilia Todesca y Martín Abeles.

Consultada sobre el papel de la crisis internacional de 2008 en la activación de la CEH, Paula Español por un lado reconoció que “el año 2008 fue un quiebre” época en que se creó lo que ella denomina “el proto AEDA” o Economistas Para el cambio”. Español señaló que la **Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA)** fue una suerte de “semillero de todos nosotros”¹⁴². Los primeros años fue presidente Matías

¹⁴¹ Entrevista a Paula Español, 1° de noviembre de 2019. Si bien Paula Español no lo menciona en la entrevista, también debemos incluir entre quienes desarrollaron su carrera académica en la Universidad Nacional de Quilmes a Guido Starosta dentro de la Facultad de Economía y Administración.

¹⁴² Entrevista a Paula Español, 1° de noviembre de 2019.

Kulfas, y Paula Español fue Vicepresidenta desde entonces. También participaron Martín Abeles, Ivan Heyn y Oscar Peyrano.¹⁴³

Por último, muchas de las sinergias académicas emergentes de los miembros de la CEH han quedado registradas en sus ponencias, trabajos y publicaciones conjuntas.

CUADRO N° 26: publicaciones académicas de Kicillof en coautoría.

AUTORES	DATOS DE LA PUBLICACIÓN
KICILLOF, AXEL; NAHÓN, CECILIA	El retorno de la inflación a la Argentina, Anuario EDI; Lugar: Buenos Aires; Año: 2007 vol. 3 p. 156 – 171.
KICILLOF, AXEL; STAROSTA, GUIDO	On materiality and social form: a political critique of Rubin’s circulationist value-form theory. Historical Materialism; Lugar: London; Año: 2007 vol. 15 p. 9 – 43.
KICILLOF, AXEL; STAROSTA, GUIDO	Value-form and class struggle: a critique of the Autonomist theory of value. Capital and Class; Lugar: Londres; Año: 2007 vol. 92 p. 13 – 44.
ARCEO, NICOLÁS; KICILLOF, AXEL; RODRIGUEZ, JAVIER	Reseña bibliográfica Entre la equidad y el crecimiento, ascenso y caída de la economía argentina 1880-2002 ed. Siglo XXI, de P. Gerchunoff y L. Llach, CICLOS EN LA HISTORIA, LA ECONOMIA Y LA SOCIEDAD; Lugar: Buenos Aires; Año: 2004 vol. XIV p. 247 – 252.
COSTA, AUGUSTO; KICILLOF, AXEL; NAHÓN, CECILIA	Crisis, devaluación y después, REALIDAD ECONOMICA; Lugar: Buenos Aires; Año: 2004 p. 95 – 115.
COSTA, AUGUSTO; KICILLOF, AXEL; NAHÓN, CECILIA	Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna. Dilemas de un país devaluado, REALIDAD ECONOMICA; Lugar: Buenos Aires; Año: 2004 p. 70 - 100
ABRAMOVICH, ANA LAURA; GONZALEZ, MARIANA; LANGER,	Contra el arancel. Una discusión crítica sobre los intereses y argumentos que impulsan la privatización de la universidad pública argentina, REALIDAD

¹⁴³ Entrevista a Paula Español, 1° de noviembre de 2019.

ARIEL; MOSSE, MATÍAS; KICILLOF, AXEL; NAHÓN, CECILIA; SERINO, LEANDRO; RODRIGUEZ, JAVIER; RODRIGUEZ, SANTIAGO	ECONOMICA; Lugar: Buenos Aires; Año: 2002 p. 11 – 50.
--	---

Fuente: elaboración propia en base a la información suministrada en: https://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywords=&id=20967&articulos=yes&detalles=yes&art_id=305942

De los textos previos y sus coautores pueden extraerse conclusiones relevantes para nuestro trabajo. En primer lugar, desde el año 2003 hasta el año 2008, las publicaciones tenían una mirada crítica de la economía kirchnerista. En efecto, entre esos años se registran los siguientes títulos: “*Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna. Dilemas de un país devaluado*” (2004), “*Crisis, devaluación y después*” (2004) y “*El retorno de la inflación a la Argentina*” (2007). Los textos en cuestión remiten expresamente y de manera crítica a la política económica del período 2003-2008 desde una mirada heterodoxa, “corriendo por izquierda” al kirchnerismo de aquel entonces, atento las políticas de sesgo más ortodoxo del tándem Kirchner-Lavagna.

Por otro lado, los textos citados arriba, a diferencia de los restantes, fueron redactados en coautoría con miembros salientes del futuro gabinete económico de Kicillof, entre ellos, Cecilia Naón, Augusto Costa, Ariel Langer, Matías Mosse y Javier Rodríguez.

Lo mismo puede decirse si analizamos la participación de la CEH en congresos y reuniones científicas.

CUADRO N° 27: participación conjunta de Axel Kicillof en congresos y reuniones científicas

AUTORES	DATOS DE LA PUBLICACIÓN
---------	-------------------------

AGIS, EMMANUEL; GIRARD, CRISTIAN; KICILLOF, AXEL; MARONGIU, FEDERICO	La macroeconomía en la post-convertibilidad III Jornadas de Economía Crítica Lugar: Rosario, Argentina; Año: 2010.
CERIANI, PABLO; KICILLOF, AXEL	La crisis económica y la teoría convencional I Congreso de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA) Lugar: Buenos Aires; Año: 2009.
GONZALEZ, MARIANA; KICILLOF, AXEL; NAHÓN, CECILIA	Argentina 2002-2008: tensiones del esquema económico después de un lustro de furioso crecimiento. IV Coloquio Latinoamericano de Economía Política. Sociedad Latinoamericana de Economía Política (SEPLA). Lugar: Buenos Aires; Año: 2008.
KICILLOF, AXEL; NAHÓN, CECILIA	Génesis histórica y teórica de las actuales controversias sobre el tipo de cambio, I Jornada de Economía Política de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Lugar: San Miguel, Provincia de Buenos Aires, Argentina; Año: 2007.
KICILLOF, AXEL; RODRIGUEZ, JAVIER	Los determinantes de la inversión y su evolución en la Argentina reciente, I Jornadas de Economía Crítica, Lugar: La Plata, Buenos Aires, Argentina; Año: 2007.

Fuente: elaboración propia en base a la información suministrada en: https://www.conicet.gov.ar/new_scp/detalle.php?keywords=&id=20967&congresos=yes

A la lista de colaboradores académicos de Axel Kicillof debe agregarse a Pablo Ceriani (actual Presidente de Aerolíneas Argentinas, 2019), Emmanuel Agis, Girard Cristian (actual Director Ejecutivo de ARBA) y Marongiu Federico¹⁴⁴. En este caso, los citados congresos y reuniones científicas se realizaron entre los años 2007 y 2010.

¹⁴⁴ “Los economistas del centro de estudios económicos creado por el actual viceministro de Economía Axel Kicillof (el Cenda), siguen desembarcando en el Palacio de Hacienda. Federico Marongui fue designado como coordinador general Institucional, dependiente de la Secretaría de Política Economía y Planificación del Desarrollo de Kicillof, quien de esa forma sigue sumando poder en la cartera conducida por Hernán Lorenzino. Además, el nuevo funcionario tendrá rango y jerarquía de subsecretario, según señaló el decreto 115 publicado ayer en el Boletín Oficial. La norma de designación lleva las firmas del vicepresidente en ejercicio de la Presidencia, Amado Boudou; del jefe de Gabinete, Juan Manuel Abal Medina, y del jefe del Palacio de Hacienda, Hernán Lorenzino. Marongiu es licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) y master en Economía de la Universidad Torcuato Di Tella. En el ámbito académico se desempeñó también en la Universidad Nacional de Tres de

En conjunto los académicos citados dan cuenta de buena parte de los miembros más salientes de la CEH que, a la postre, ocuparon cargos claves en el gobierno nacional entre los años 2011 y 2015. De ello daremos cuenta detallada en el siguiente acápite.

5.2.1 Los integrantes de la comunidad epistémica heterodoxa en el gobierno: el caso de la conducción de la política comercial externa

...Nosotros venimos de nuestro centro de estudios, con *Axel Kicillof, Cecilia Nahon, Javier Rodríguez, Carlos Bianco, Agustina Vila y Pablo López*. Recién empezamos en la función pública con el segundo gobierno de Cristina Kirchner en 2011, cuando Axel asume como viceministro de Economía y yo como subsecretario de Competitividad. Después hay diferentes grupos de estudio, centros de pensamiento de lo que podríamos llamar kirchnerismo o peronismo más en general. El Instituto Patria es uno. Como funcionarios no somos parte, pero sí colaboramos...¹⁴⁵

Del examen de la distribución de cargos y competencias, se advierte que los principales exponentes de la CEH asumieron los cargos más relevantes de la Cartera Económica, dejando en claro así que con la presidencia de Cristina Fernández comenzaba una nueva etapa en la gestión económica. En otras palabras, la nueva integración del Ministerio de Economía da cuenta de una homogeneidad epistémica no registrada hasta ese momento en el ciclo kirchnerista. Desde el tándem Kirchner-Lavagna, pasando por la participación de Martín Redrado en la conducción del Banco Central de la República Argentina - sólo por nombrar dos ejemplos bien conocidos por la

Febrero (UNTref) y en el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (Cenda)...”
Recuperado de: En:
https://www.utdt.edu/ver_noticia_prensa.php?id_noticia_prensa=6095&id_item_menu=6

¹⁴⁵ Augusto Costa: "No existe una ideología económica oficial dentro del Instituto Patria" (14/08/2021). *Perfil*. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/periodismopuro/augusto-costa-no-existe-una-ideologia-economica-oficial-dentro-del-instituto-patria-por-jorge-fontevecchia.phtml>. Énfasis agregado.

opinión pública - la combinación de heterodoxia y ortodoxia económica siempre estuvo presente en los primeros gobiernos del ciclo.

Por otro lado, también confirma nuestra hipótesis inicial en cuanto a que, por primera vez, la conducción económica no era asumida exclusivamente por el Presidente/a - especialmente desde la salida del Dr. Lavagna - sino delegada a profesionales y tecnócratas de las ciencias económicas que centralizaron su manejo. La conducción del Ministerio de Economía previa – Felisa Miceli, Miguel Gustavo Peyrano, Martín Lousteau, Carlos Fernández, Amado Boudou y Hernán Lorenzino - sólo tenía un mero rol instrumental, donde la gestión económica era delegada en ministros de bajo perfil y ellos, a su vez, en los cuadros medios que detentaban un saber técnico especializado. Esto último se advierte especialmente en la gestión de la política comercial externa, como quedó demostrado en capítulos anteriores en relación a la presidencia de Néstor Kirchner. Desde allí, sobre todo en el mandato de Néstor Kirchner, se pregonó una visión que destacaba la apertura de la economía argentina y el control del gasto público.

Sin embargo, durante la tercera presidencia del ciclo kirchnerista, especialmente a partir del año 2013, Cristina Kirchner dejó el comando de la política económica a la CEH bajo el liderazgo de Axel Kicillof, reservando para sí el rol de “custodia de la herencia económica kirchnerista” y de promotora de sus principales ideas y valores en los foros económicos globales, en especial en el G20.

En efecto, al “mapear” la distribución de responsabilidades en la Cartera Económica a partir de diciembre de 2013, observamos que los principales miembros de la comunidad epistémica heterodoxa ocuparon sin excepción los cargos decisivos de la citada Cartera. Esto puede verse con claridad meridiana en el cuadro N° 21.

Específicamente la conducción de la política comercial quedó en manos de dos de los principales exponentes de las primeras camadas de la CEH:

Augusto Costa¹⁴⁶ como Secretario de Comercio y Paula Español¹⁴⁷ al comando de la Subsecretaría de Comercio Exterior. Asimismo, también en calidad de miembro de la CEH, asumió Ariel Alberto Langer¹⁴⁸ como Subsecretario de Comercio Interior.

...la presidenta Cristina Fernández de Kirchner acababa de tomar la decisión de renovar su gabinete, designando a Axel Kicillof como ministro de Economía y a mí al frente de la Secretaría de Comercio. *Con Axel y buena parte del equipo económico que asumí en esa delicada coyuntura nos habíamos conocido en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA en los años 90, militando en la agrupación estudiantil independiente TNT. Desde hacía varios años veníamos trabajando juntos en el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (Cenda), y ya teníamos cierta experiencia de*

¹⁴⁶ Augusto Costa estudió en el Colegio Nacional Buenos Aires, es economista egresado de la UBA, especializado en desarrollo económico, finanzas públicas y economía internacional. Realizó estudios de posgrados en la Universidad de San Martín (Maestría en Ciencia Política) y en la *London School of Economics and Political Science (MSc Development Studies)*. Se desempeñó como Secretario de Comercio, Secretario de Relaciones Económicas Internacionales en la Cancillería y Subsecretario de Coordinación Económica en el Ministerio de Economía. Asimismo, fue gerente de Control de Gestión del Sector Público No financiero en la Auditoría General de la Nación (AGN), Profesor Adjunto Regular de la materia Finanzas Públicas (UBA) y de Principios de Economía (UNPAZ) e integra el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino. Ver: Costa, Augusto, *Todo precio es político*, Aguilar, 2020.

¹⁴⁷ “Es economista y docente universitaria de la Universidad de Buenos Aires (UBA), doctorada en Economía en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS) de París. Se desempeñó como Subsecretaría de Comercio Exterior en el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Fue directora del Centro de Estudios para la Producción (CEP), y Gerenta de Finanzas de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (Cammesa). Creó Radar Consultora en 2016, la cual dirigió hasta la asunción como secretaria de Comercio Interior. Fue candidata a Senadora Nacional ocupando el segundo lugar en la lista del Frente para la Victoria en las elecciones legislativas de Argentina de 2013 por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.” En: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/organigrama/comercio-interior>.

¹⁴⁸ “...Langer es licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y magíster en Ciencias Políticas y Sociales, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Asimismo, posee un doctorado de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, y fue docente en la misma Universidad. Fue director por parte del Estado Nacional en Importadora y Exportadora de la Patagonia SA (La Anónima), director nacional de Competitividad en el Ministerio de Economía, y director nacional de Servicios al Inversor, en la Cancillería. Se desempeñó como investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)...” [Énfasis agregado]. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/201312/44987-designan-a-los-subsecretarios-de-comercio-interior-y-externo.php>. Asimismo, Ariel Langer fue co-autor, junto a Augusto Costa y a Javier Rodríguez del libro *Fundamentos de Economía* (2003).

gestión acumulada en el sector público...(Costa, Augusto, p. 116, 2020)¹⁴⁹

Ahora bien, y en punto al pensamiento de Augusto Costa en relación al libre comercio, si bien todas sus referencias en el citado libro a la implementación de la política comercial externa son tangenciales, sus otras afirmaciones públicas dejan poco lugar a dudas acerca del pensamiento que las guiaba. Dice Costa en su texto que:

...Las recetas mágicas de la economía convencional, que dicen que implementando las mismas políticas de libre mercado en todo tiempo y lugar vamos a lograr que la sociedad despliegue todo su potencial, no tiene ningún fundamento teórico ni práctico. Por el contrario, sólo reproducen las desigualdades existentes...” (Costa, Augusto, 2019, p. 80, 2020).

Recientemente, en una entrevista periodística concedida al Diario Perfil, Augusto Costa eligió citar las ideas de Friedrich List, uno de los intelectuales identificados con la escuela nacionalista del comercio internacional descrita en nuestro trabajo (v. pto. 2.1.2.). Preguntado sobre las razones del bajo nivel de desarrollo de la economía argentina desde el año 1975, Augusto Costa puntualizó que:

La mayoría de los países que se desarrollaron usaron de herramientas que les permitieron fortalecer su sistema productivo, generar innovación tecnológica y actividades que agregan más valor, que permiten pagar mayores salarios, que integran mejor su economía. Esos instrumentos, sobre todo los que se desarrollaron a fines del siglo XIX o principios del XX, incluían aranceles a la importación, restricciones a la competencia vía importación y subsidios. Lo que se denomina políticas proteccionistas. Eso permitió que un conjunto de países pudiera adquirir conocimientos. Después viene la crisis del 30 en la que muchos países aplican herramientas, pero llegan tarde a esa carrera por el desarrollo. Luego, existirán casos específicos y que

¹⁴⁹ Énfasis agregado.

salen de la generalidad. Pero cuando muchos países empiezan a caminar la escalera del desarrollo, metáfora que viene del siglo XIX de Friedrich List, un economista alemán que después retoma un economista coreano, Ha-Joon Chang, que le pone así a su libro, aplica los mismos instrumentos: **subsidios, aranceles, restricciones a la importación**. Cuando irrumpe el neoliberalismo en los 70, se consolida el sistema de comercio mundial a partir de la Organización Mundial de Comercio en los 90, impide que los países que no se desarrollaron cuenten con las mismas herramientas.¹⁵⁰

Asimismo, el perfil epistémico de Augusto Costa se alinea fielmente con las ideas sobre el rol del Estado pregonadas y sostenidas por el líder de la CEH, Axel Kicillof. En efecto, Costa destaca en su libro que "...los conflictos de clase y las desigualdades manifiestas que cruzan toda la sociedad requieren replantear el accionar del Estado que propone la teoría ortodoxa... Si el Estado no inclina la cancha en favor de los participantes más débiles del mercado, es imposible que la libre competencia traiga un resultado distinto a una mayor desigualdad..." (Costa, Augusto, 2019, p. 77, 2020).

Más adelante Costa concluye que "...El Estado entonces debe cumplir una doble función. Tiene que hacer de árbitro que aplique la reglas de juego, pero a la vez ser una especie de entrenador que ayude a desarrollar las capacidades de los actores más débiles de la sociedad, de forma tal que la economía crezca mientras mejora la distribución de sus ingresos..."(Costa, Augusto, 2019, p. 80 *in fine*, 2020.)¹⁵¹.

Por último, Costa explica el rol del estado como reactivador de la economía, a cuyo efecto elige citar al intelectual predilecto de la CEH: "*John Maynard Keynes en la crisis del 30 dijo que "si no viene el Estado a generar las condiciones para que se reactive la economía y los empresarios o los*

¹⁵⁰ Augusto Costa: "No existe una ideología económica oficial dentro del Instituto Patria" (14/08/2021). *Perfil*. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/periodismopuro/augusto-costa-no-existe-una-ideologia-economica-oficial-dentro-del-instituto-patria-por-jorge-fontevecchia.phtml>. Énfasis agregado.

¹⁵¹ Énfasis agregado.

*inversores ven que van a poder vender lo que produzcan, nadie va a poner un peso de inversión”.*¹⁵²

Dichos puntos de vista resultan confirmados con notable claridad en las recientes declaraciones públicas de la Dra. Español.

...Lo **keynesiano** se vincula con el rol que tiene el Estado en la **regulación** y en el incentivo de las inversiones. Desde el kirchnerismo y de esta idea económica, política y teórica, **el Estado tiene un rol muy importante en la regulación y en la administración de la economía**. Para que el mercado funcione se requiere un Estado que intervenga. El kirchnerismo y el peronismo que hoy ejerce también el gobierno cree en un Estado eficiente, un argumento que habitualmente esgrime la oposición actual a eso. **Creemos en un Estado que regule, eficiente, que tenga capacidades técnicas**. En las épocas más neoliberales en las que se achica el Estado se pierde esa capacidad de intervención...**Si hay una crisis como la de 2008, se necesita un Estado para sostener la actividad**. En una situación de pandemia hay que pensar qué es más perjudicial para el bienestar de la economía mundial y de la gente. Si se apuesta al crecimiento con un poco de inflación o se sostiene una situación recesiva a costa de tratar de sostener la actividad. Es un debate que a veces también encontramos en la Argentina, más allá de particularidades que todos reconocemos...¹⁵³

Por tanto, *keynesianismo, regulación de la economía, administración del comercio y manejo técnico de la economía*, son sólo algunos de los puntos de coincidencia que emanan del pensamiento y praxis de la Dra. Español. Otro punto de coincidencia es el papel catalizador producido por la crisis

¹⁵² Augusto Costa: "No existe una ideología económica oficial dentro del Instituto Patria" (14/08/2021). *Perfil*. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/periodismopuro/augusto-costa-no-existe-una-ideologia-economica-oficial-dentro-del-instituto-patria-por-jorge-fontevecchia.phtml>. Énfasis agregado.

¹⁵³ Paula Español: "No soy la Guillermo Moreno con pollera; soy la Español con pantalones" (24/07/2021). *Perfil*. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/periodismopuro/paula-espanol-no-soy-la-guillermo-moreno-con-pollera-soy-la-espanol-con-pantalones-por-jorge-fontevecchia.phtml>. Énfasis agregado.

internacional de 2008 y sus efectos a largo plazo que derivó en una política más intervencionista con comercio administrado. En relación a la política comercial externa, Axel Kicillof, señaló que “...Cuando nosotros terminamos el gobierno, el mundo estaba más complicado que ahora para explicar lo que estábamos haciendo. Eso se nota porque hoy Europa no firma el acuerdo con el Mercosur, porque no hay ningún sector productivo europeo que esté dispuesto a desproteger su producción...” (Kicillof, Axel, 2019, p. 169.)¹⁵⁴

Por otro lado, y aunque escéptica en cuanto al impacto de la crisis internacional de 2008 en relación a la política económica adoptada por Kicillof al frente de la Cartera Económica¹⁵⁵, Paula Español reconoció que, al menos hasta el 2008, todos los integrantes de la CEH estaban desperdigados, a pesar que algunos de ellos ya eran parte del gobierno kirchnerista. La Dra. Español puntualizó que, aunque hubo miembros de la CEH que adhirieron al kirchnerismo de sus comienzos, Axel Kicillof y ella misma no, graficando el aserto con la expresión “...en los 90 nadie era peronista...”¹⁵⁶, y reconociendo que el “axelismo” entra al gobierno mucho después, en el año 2011.¹⁵⁷ En otras palabras, de las palabras de Paula Español podemos argumentar que, si bien de impacto relativo en su contenido, *la crisis internacional de 2008 tuvo un efecto catalizador en la construcción de la CEH que decantaría y terminaría de forjarse al ingresar de lleno al gobierno kirchnerista.*

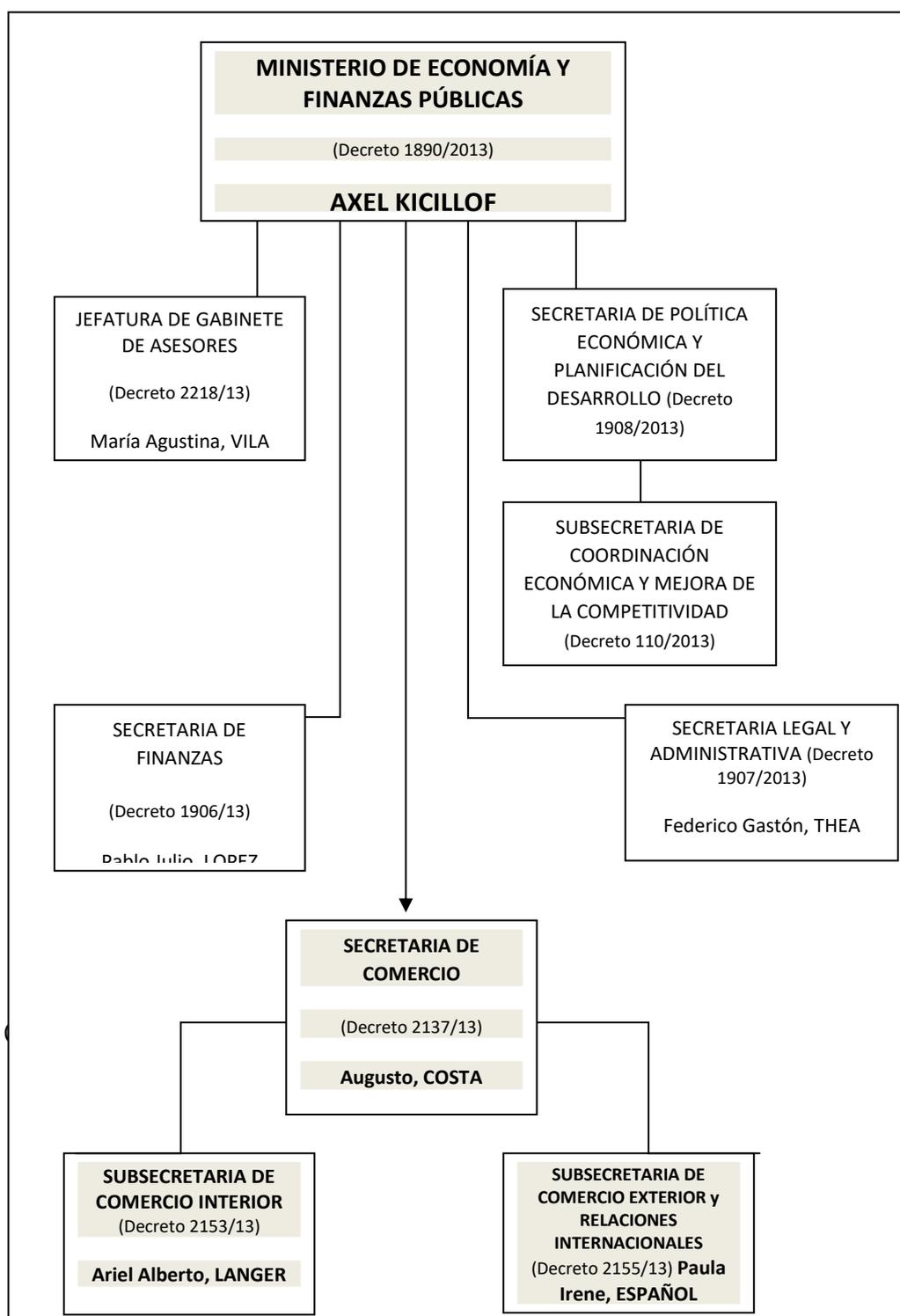
¹⁵⁴ Énfasis agregado.

¹⁵⁵ Al respecto Paula Español manifestó que “...puede ser que el quiebre de 2008 haya validado algo, pero lo principal fue el liderazgo de Néstor y Cristina...”. Entrevista a Paula Español, 1° de noviembre de 2019.

¹⁵⁶ Entrevista a Paula Español, 1° de noviembre de 2019.

¹⁵⁷ Entrevista a Paula Español, 1° de noviembre de 2019.

CUADRO N° 28: Distribución de los miembros de la comunidad epistémica



Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Oficial de la República Argentina.

La Dra. Español relata que en diciembre de 2008 AEDA (Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina) organizó un congreso de economistas heterodoxos que sorprendió a sus organizadores por la cantidad

de participantes. La interpretación de Paula Español al respecto era que "...las ideas de Néstor y Cristina iban por delante nuestro...el kirchnerismo nos interpelaba a pensar lo que estaba pasando como académicos...".¹⁵⁸ No obstante, interpelado acerca de las diferencias entre la presidencia de Néstor Kirchner y las de Cristina Fernández, Axel Kicillof, aseveró que "...Yo creo que fue una sociedad que se rompió por un hecho biológico...*son dos épocas históricas, económicas y mundiales distintas...*" (Kicillof, Axel, 2019, pp. 100-101)¹⁵⁹

En ese marco, consultada por su experiencia al frente de política comercial externa, la Dra. Paula Español se preocupó en señalar que las DJAIs no fueron un producto de la Subsecretaría de Comercio Exterior y Relaciones Exteriores a su cargo, sino que fueron heredadas de la gestión del ex Secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno, quien utilizó el citado instrumento a partir del año 2012, más como una herramienta para garantizar el abastecimiento del mercado interno, que como una medida de administración del comercio. En la época de Moreno, señala Español, la administración del Comercio se hacían mediante las LNA - y, agrego yo, a través de medidas antidumping - y las manejaba Beatriz Paglieri, por aquel entonces Secretaria de Comercio Exterior de la Nación.

Por eso, al asumir Axel Kicillof en el año 2013, se eliminaron las LNAs porque, *de facto*, cumplían el mismo rol de las DJAIs. De acuerdo a Paula Español, no es que las DJAIs surgieron para eliminar las LNAs; su justificación en la gestión de Guillermo Moreno tuvo que ver con razones relacionadas con el abastecimiento. Más adelante, durante la gestión de Axel Kicillof (2013-2015) las DJAIs llegaron a ser una fuerte herramienta de administración del comercio y de administración de divisas. "...cuando nosotros llegamos en el 2013 ya no había más licencias..."¹⁶⁰. En este punto las DJAIs fueron monopolizadas por la Subsecretaría de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales. Debe agregarse que, como diéramos cuenta a la hora de desmenuzar las misiones y funciones de la Subsecretaría de Comercio

¹⁵⁸ Entrevista a Paula Español, 1° de noviembre de 2019.

¹⁵⁹ Énfasis agregado.

¹⁶⁰ Entrevista a Paula Español, 1° de noviembre de 2019.

Exterior y Relaciones Internacionales, bajo su órbita también se encontraban la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), en tanto autoridad de aplicación de los procedimientos de dumping, subsidios, elusión y salvaguardias.

En su relato del período de las DJAIs la Dra. Paula Español señaló¹⁶¹ que las DJAIs no necesariamente eran de la Secretaría de Comercio, menos de la Secretaría de Comercio Exterior, sino que nacieron en febrero de 2012. Desde entonces las toma la Secretaría de Comercio Interior, es decir, Guillermo Moreno, asumiendo la competencia por cuestiones de abastecimiento; durante todo el 2012 las administra y las licencias no automáticas las administra Paglieri como Secretaria de Comercio Exterior. . Paula Español aclara en la entrevista que las licencias se dan de baja porque cumplían el mismo rol de administración del comercio, dejando en claro que a partir de 2013 las DJAIs pasaron a ser administradas por ella.

Preguntada luego acerca del “cómo”, es decir, de la gestión e implementación de la administración del comercio exterior a su cargo, la Dra. Español detalló el funcionamiento del área a su cargo, puntualizando que en la Comisión Nacional de Comercio Exterior no había que formar equipos, ya contaba con una estructura bien desarrollada. Sin embargo, en relación a la administración de comercio propiamente dicha, señala que armó un equipo entero, con una impronta totalmente diferente a la que tenía Guillermo Moreno.

En primer lugar relata la Dra. Español que creó un sistema informático para que los reclamos fueran por sistema en el que se dejara asentado quiénes intervienen, qué venden, qué compran y qué exportan, para poder establecer mediante criterios objetivos si lo que pedían estaba en relación a lo que producían. Posteriormente, a partir de febrero-marzo, la Secretaría a su cargo comenzó a pedir a las empresas su planificación anual, para saber no sólo cuánto habían importado el año pasado - se llamaba Plan de Comercio Exterior, Inversión y Empleo - sino cuánto habían exportado, cuánto habían importado, cuántos empleados tenían, cuál era el proyecto de inversión y cuáles eran las posiciones que querían importar. Luego, con esa información

¹⁶¹ Entrevista a Paula Español, 1° de noviembre de 2019.

disponible se hacía un procesamiento de toda esa información que derivaba en una planificación anual donde se le indicaba a la empresa cuál iba a ser su importación anual y la cuota mensual, salvo que por una razón de estacionalidad se necesite cambiar

En relación a la conformación de su equipo de gobierno, la Dra. Español señaló que debió construir un árbol sectorial, a cargo del jefe de gabinete y el Director Nacional¹⁶²; ellos, a su vez, tenían una persona más asociadas y por debajo existía todo un equipo de sectorialistas, incluidos ingenieros, para trabajar en la parte química y en la metalmecánica, entre otras. Ya en el mes de septiembre-octubre del año 2014 se solicitó a las empresas que manden sus planes anuales a los efectos de analizarlos durante los meses de noviembre y diciembre; luego se reunían en enero y se planifica el resto del año; el año 2015 estuvo planificado así. Por otro lado, la Secretaría contaba con un equipo de pymes en tanto que las cuatrocientas empresas grandes eran recibidas directamente por Paula Español.¹⁶³

De lo señalado entonces en la entrevista realizada a Paula Español surge que la política comercial en el período 2013-2015 se propuso tomar distancia de la administración Moreno, mediante un proceso que buscó imprimir en la gestión del comercio exterior mayor transparencia mediante criterios e indicadores formales fijados de antemano y, al mismo tiempo, un mayor rigor técnico gracias al apoyo en saberes (CNCE) y especialistas de distintas ramas profesionales como por ejemplo la ingeniería. Asimismo surge que las DJAIs – validada por Guillermo Moreno como una herramienta vinculada con el abastecimiento – no sólo no fueron reemplazadas, sino que fueron adoptadas como instrumentos clave para la administración del comercio exterior.

En cuanto al nuevo reparto de competencias comerciales en el Ministerio de Axel Kicillof, si bien Paula Español relativizó el rediseño institucional implementado, no dudó en reconocer que la administración del comercio debe estar centralizada.

¹⁶² Matías Ginsberg y Andrés Andrés Tavosnanska.

¹⁶³ Entrevista a Paula Español, 1° de noviembre de 2019.

Por otro lado, el propio Axel Kicillof da cuenta del cambio implementado en la gestión de la Cartera Económica al señalar lo siguiente:

...En cuestiones de gestión, a mí me tocó hacerme cargo de ciertas áreas para coordinarlas más entre ellas. Yo siempre pensé que ciertas cosas tenían que pensarse más en el marco de una planificación integral, y para eso había que coordinar distintas áreas de gobierno. Era de sentido común que había que hacerlo, y me tocó. Entonces decían: “Concentra poder Kicillof en el gobierno”. Ingresé al gobierno en una etapa que Cristina denominó de “sintonía fina”, que en parte era eso... (Kicillof, Axel, 2019, p. 257)¹⁶⁴

Sin embargo, y a pesar de la centralización del comercio exterior en el nuevo Ministerio de Economía, Paula Español destacó que Carlos Bianco – miembro clave de la CEH - tenía un rol importante en la cancillería argentina en el campo de las negociaciones internacionales, particularmente ante la Unión Europea y el Mercosur. Aquí es donde se advierte la coordinación de la que hablaba Kicillof y que excedía al Ministerio de Economía.

¹⁶⁴ Énfasis agregado.

II. CONCLUSIONES.

Como señalamos en el apartado teórico de este trabajo (v. pto. 1.2.1.), si bien las CEs pueden integrarse con profesionales de una gran variedad de especialidades y *backgrounds*, deben contar con *un conjunto compartido de creencias normativas y principistas* para la acción de los miembros en la comunidad, *creencias causales* compartidas, *nociones compartidas de validación* y *una empresa política común*. De acuerdo a lo visto en el capítulo anterior, dichas características se encuentran presentes en la CEH liderada por Axel Kicillof.

En efecto, la preocupación por el desarrollo y la mejora en la distribución de la riqueza son sólo dos objetivos de política pública que trasuntan valores comunes y que refieren a la creencia sobre la injusticia intrínseca que promueve el capitalismo desregulado, o dicho de otro modo, la mano no tan invisible del mercado. Injusticia que se traduce en aumento de la pobreza, desigualdad económica y de oportunidades, desempleo, entre muchas otros valores negativos que podrían citarse. Para contrarrestar los efectos no queridos del capitalismo, en materia de política comercial externa, los miembros de la CEH comparten la idea de la administración del comercio a los fines de transferir ingresos a actores de la economía, considerados relevantes en términos de la fuerza laboral en juego y sus salarios o el carácter estratégico de su producción. Incluso pueden incluir temas alejados *prima facie* de la lógica económica tales como los derechos humanos.

Las ideas causales compartidas por la CEH nos remiten directamente a la mirada de corte proteccionista detentada por la escuela nacionalista del comercio internacional, y que aquí hemos detallado y conectado con las políticas públicas instrumentadas por Paula Español al frente de la Subsecretaría de Comercio Internacional de la Nación. Para el nacionalismo, los gobiernos deben intervenir activamente en el fomento industrial y la economía siempre debe subordinarse a los fines estatales; así los ejes centrales de la propuesta nacionalista son el proteccionismo, la industrialización y la intervención estatal. No debe perderse de vista que “...Las presiones proteccionistas nunca se han ido del todo y son

especialmente fuertes y exitosas durante los retrocesos económicos...” (Gilpin Robert, 2000). Esto último debe leerse a la luz de la crisis internacional de 2008, ahora potenciada por la pandemia del COVID-19.

Sin embargo, los miembros salientes de la CEH, especialmente Axel Kicillof y Augusto Costa, han postulado que nos encontramos en una etapa científica de transición - originada en las sucesivas crisis del capitalismo, pero sobre todo en la crisis internacional de 2008 - entre paradigmas económicos que no responden eficazmente a los desafíos actuales, en parte por haber sido gestados en etapas anteriores del capitalismo.

En otras palabras, y siguiendo lo ya dicho en relación a los elementos constitutivos de toda comunidad epistémica, podemos afirmar que la CEH presenta un conjunto compartido de creencias normativas y principistas, creencias causales compartidas, nociones compartidas de validación – intersubjetivo, criterios definidos internamente para sopesar y validar el conocimiento dentro del dominio de su experticia y una empresa política común (Haas, Peter M., 1992, p. 3).

Para la CEH, la administración del comercio resulta ser la herramienta más idónea para el crecimiento de países en desarrollo como la Argentina, sobre todo por la situación de incertidumbre imperante inaugurada en la economía internacional por la crisis de 2008. En una entrevista reciente, Augusto Costa destacó que “...La macroeconomía oficial está en crisis desde 2008. Lo reconoció Oliver Blanchard, que fue economista jefe del FMI. Ya en 2008 planteó que tenemos que repensar mucho lo que creíamos que sabíamos. Podemos discutir si la crisis de 2008 terminó, más allá de que ahora la pandemia distorsiona todo. La doctrina oficial debe repensarse. Hoy tiene muchas dificultades para responder a los problemas. Con el herramental que tienen es difícil que encuentren soluciones...”¹⁶⁵

Por otro lado, si bien no podemos ser concluyentes respecto al carácter sistémico de la crisis de 2008, sí podemos afirmar que ella desencadenó en un comienzo una novedosa coordinación entre los países desarrollados y en

¹⁶⁵ Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/periodismopuro/augusto-costa-no-existe-una-ideologia-economica-oficial-dentro-del-instituto-patria-por-jorge-fontevecchia.phtml>

desarrollo de políticas contra-cíclicas para mitigar los efectos negativos sobre el crecimiento económico global. Sin embargo, el éxito obtenido inicialmente por esas medidas condujo, paradójicamente, a su abandono y a la posterior implementación en el mundo desarrollado de las fórmulas tradicionales de la ortodoxia económica y financiera.

Recordemos en este punto lo señalado en los capítulos iniciales de nuestro trabajo cuando afirmábamos que es improbable que se modifiquen los aspectos básicos de un programa gubernamental, excepto que existan “perturbaciones significativas externas al sistema”, “cambios en las condiciones socioeconómicas”, “en las coaliciones que rigen sistemas más amplios”, o por “resultados de políticas públicas en otros subsistemas” (Parsons, Wayne, 2007). Esas condiciones estuvieron presentes en la crisis de 2008, abriendo así una ventana de oportunidad para la CEH.

Asimismo, advertimos una coincidencia muy acentuada en cuanto a las nociones de validación compartidas por los miembros de la CEH y que emanan siempre de los mismos referentes científicos. A manera de síntesis puede afirmarse que, mientras para Kicillof la obra de Marx es la base intelectual para decodificar en clave materialista “la realidad”, puesto que según Kicillof “la política no puede explicarse sin la economía”, en tanto que la producción de Keynes constituye la fuente intelectual necesaria para operar sobre ella, es decir, su principal insumo como *policymaker*. En el caso de Prebisch su aporte al pensamiento de Kicillof, siguiendo en ello la línea intelectual de Keynes, es que sin planificación y dirección estatal no hay camino posible al desarrollo económico. En la concepción de Kicillof, el aporte principal de Prebisch consiste en tender puentes teóricos entre las ideas de Keynes y el mundo en desarrollo.

Este conjunto de ideas que constituyen el *core* de la CEH fueron “formateadas” –*framing*- merced a los debates político-universitarios, la docencia, las investigaciones, las publicaciones periodísticas y los libros que derivaron en el diseño de la política pública denominada “comercio administrado”. Esto resulta esencial para comprender la naturaleza del área temática –comercio internacional - y enmarcar el contexto en el que los datos

van a ser interpretados – desplome del comercio internacional generado por la crisis internacional de 2008. En ese marco, la CEH guió a Cristina Kirchner en la elección de normas e instituciones dentro de las cuales resolver o manejar los problemas derivados del contexto internacional. Ello en tanto que, nuevamente, la identificación de los intereses depende en gran medida de cómo son enmarcados los temas para el público específico al cuál ellos se dirigen.

Sin embargo, si bien logró ocupar los niveles burocráticos que comandaban la política comercial externa, la CEH fue incapaz de desarrollar o liderar redes transnacionales de la sociedad civil (*Transnational Advocacy Networks* o TANs) y así conseguir un mayor impacto a sus ideas en el plano transnacional.

A pesar de su intento por conformar redes de organizaciones de la sociedad civil de sesgo heterodoxo en lo económico, se advierten limitaciones de la CEH para *socializar* su posicionamiento sobre el comercio internacional más allá del ámbito local.

En efecto, la CEH no logró tender puentes o lasos duraderos con otros grupos epistémicos afines, ni siquiera en el orden regional. Al ser consultada la Dra. Paula Español sobre el punto señaló que, si bien durante la participación de la CEH en el gobierno kirchnerista intentaron forjar una red latinoamericana de ideas heterodoxas en materia económica, sólo consiguieron desarrollar “contactos” limitados con funcionarios y académicos de Brasil y Uruguay. Entre las actividades desarrolladas conjuntamente, la Dra. Español sólo contabilizó la participaron en el Congreso del LACEA - *Latin American and Caribbean Economic Association* - junto a la Fundación Getulio Vargas de Brasil¹⁶⁶.

Asimismo, y en relación a la posibilidad de utilizar la participación en el G20 para ampliar los vínculos con otros profesionales y funcionarios afines, Paula

¹⁶⁶ Si bien la Dra. Español no precisó la fecha del Congreso, podemos especular que se refiere a la Reunión Anual Conjunta de 2008 llevadas a cabo en Río de Janeiro, Brasil, del 20 al 22 de noviembre de 2008. Las reuniones fueron auspiciadas por la Fundación Getulio Vargas (FGV) y el Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA). <https://lacealames2008.fgv.br/>

Español dio a entender que por tratarse de un foro que calificó como ortodoxo donde, como es natural, cada país prioriza sus intereses nacionales, fue difícil para la CEH generar espacios para la cooperación académica y política. De hecho señala que los únicos países del G20 que tenían una posición heterodoxa similar a la de la Argentina fueron Sudáfrica y la India; en tanto que en el caso de México y particularmente de Brasil, a pesar de lo declamado por los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff, primó la visión ortodoxa de “Itamarati”.

Asimismo, la otra capacidad que sí fue demostrada por la CEH fue la de “selección de las políticas”. Recordemos que una comunidad epistémica puede enmarcar el tema y, al mismo tiempo, definir los intereses del decisor. En el caso que nos ocupa, la CEH ejerció el máximo de influencia en el proceso de innovación, difusión y selección de políticas públicas, gracias a que el decisor – Cristina Kirchner - convocó a una comunidad epistémica cuyas ideas se alineaban con su agenda política. En ese punto, el principal objetivo del decisor es construir coaliciones domésticas e internacionales que apunten sus políticas, y eso es precisamente lo que intentó hacer el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en el foro internacional G-20. Nuevamente, el *timing* es sumamente importante, por ello la crisis de 2008 fue un momento oportuno para que las medidas adoptadas inicialmente en ese foro se alinearan con algunos postulados de la CEH tales como la aplicación de políticas contra-cíclicas relacionadas con el aumento de gasto público, la protección de la producción local y la regulación del comercio internacional. Sin embargo, y a pesar de cierto protagonismo alcanzado por Cristina Fernández de Kirchner en las primeras cumbres del G-20, el giro posterior hacia la ortodoxia de ese foro hizo naufragar sus planes de construir un frente externo sólido para sostener en el tiempo sus políticas económicas internacionales. Ello la obligó a reconducir su estrategia a otros ámbitos internacionales como el bloque de los BRICS, aunque aquí tampoco tuvo éxito al no conseguir la membrecía de Argentina a ese foro. En ese estado de cosas, la UNASUR fue el único espacio alternativo que el gobierno de Cristina Kirchner pudo usar como caja de resonancia para sus políticas económicas internacionales.

En cuanto a la otra capacidad que presentan las comunidades epistémicas denominada “persistencia de las políticas”, que refiere al sostenimiento en el tiempo de las políticas públicas propuestas por una comunidad epistémica dada, resulta obvio que las ideas y políticas adoptadas por la CEH no se institucionalizaron completamente, por cuanto la CEH no sostuvo el consenso necesario sobre la política comercial implementada en el siguiente gobierno, como lo demuestra la eliminación de las DJAIs, durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019).

Ahora bien, debemos enfatizar que de no ser por la ventana de oportunidad generada por los efectos negativos de la crisis de 2008 en el desempeño del comercio internacional argentino, ese *framing* hubiera quedado relegado al debate de ideas, meramente académico, sin alcanzar nunca su traducción a una política pública.

Retomando algunos datos útiles para poner en contexto el impacto concreto de la crisis de 2008: “...La crisis financiera de 2008...desembocó en una recesión mundial entre 2008 y 2011. En 2009, el volumen de las exportaciones mundiales registró una caída del 12% y el producto interno bruto (PIB) mundial disminuyó un 2%...¹⁶⁷. Asimismo, y en relación al impacto negativo producido por la crisis de 2008 en el comercio internacional argentino debe recordarse que el mayor saldo comercial de las tres presidencias que integran el ciclo kirchnerista se produjo en el año 2009, registrando desde entonces caídas consecutivas durante los años 2010 y 2011, con una breve recuperación en el año 2012, cuando alcanzó un nivel similar al registrado en 2008. En los años siguientes – años 2013 y 2014 - el saldo comercial se desplomó, hasta registrar el primer déficit del ciclo kirchnerista en el año 2015, último año del ciclo.

Por último, hemos podido demostrar que la crisis de 2008 se convirtió en una fuerza aglutinante en pos de convocar a una empresa política común para muchos científicos sociales, sobre todo economistas, que hasta ese momento si bien compartían la misma pertenencia académica, no habían encontrado hasta ese entonces el cauce político que los contuviera. Durante la tercera

¹⁶⁷World Trade Organization. (2015). World Trade Report, p. 14.

presidencia del ciclo kirchnerista (2011-2015), especialmente a partir del año 2013, Cristina Kirchner dejó el comando de la política económica a un equipo de economistas de sesgo heterodoxo liderado por Axel Kicillof, reservando para sí el rol de “custodia de la herencia económica kirchnerista” y de promotora de sus principales ideas y valores en los foros económicos internacionales como hemos visto y acreditado en este trabajo al analizar su participación en el G20.

Asimismo, la crisis del año 2008 aceleró la conformación de un nodo epistémico, que fue la antesala y, a su vez, el punto focal de los profesionales que luego harían su ingreso al gobierno kirchnerista. Nos referimos a la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), en tanto centro que completa la tríada de núcleos epistémicos relevantes para la consolidación última de la CEH – junto a la UBA y a la Universidad Nacional de Quilmes - en este caso perfilándose como un foro de discusión académica heterodoxo orientado a la construcción de un nuevo modelo industrialista. En AEDA participaron Paula Español, Matías Kulfas, Iván Heyn, Oscar Peyrano, Cecilia Todesca y Martín Abeles. En palabras de la propia Paula Español al referirse al inicio del AEDA, “el año 2008 fue un quiebre”.

Posteriormente, el acercamiento de la CEH a la estructura de gobierno kirchnerista tuvo su paso decisivo en la designación de Axel Kicillof como Secretario de Política Económica y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Economía de la Nación en diciembre de 2011. Ello facilitó el acceso de un grupo de economistas profesionales y académicos de común prosapia intelectual que, con el paso del tiempo, consiguió penetrar con un sesgo heterodoxo las estructuras burocráticas del estado argentino, principalmente el Ministerio de Economía. Dicho proceso fue coronado el 20 de noviembre de 2013, fecha en la que Axel Kicillof fue designado al frente de la cartera económica. Específicamente la conducción de la política comercial quedó en manos de dos de los principales exponentes de las primeras camadas de la CEH: Augusto Costa como Secretario de Comercio y Paula Español al comando de la Subsecretaría de Comercio Exterior. Asimismo, también en calidad de miembro de la CEH, asumió Ariel Alberto Langer como Subsecretario de Comercio Interior.

En cuanto al contenido de la política comercial externa, en el inicio del ciclo kirchnerista fue auto-definida como “pragmática”. En efecto, una de las caras del citado pragmatismo fue la búsqueda de la expansión del comercio exterior mediante dos grandes líneas directrices: por un lado, mediante su participación en foros multilaterales (OMC), regionales (MERCOSUR) y bilaterales; por otro lado, la combinación de disciplina fiscal e intervención estatal orientada a la promoción del comercio y la regulación de la economía. En otras palabras, el pragmatismo de la política comercial externa en la presidencia de Néstor Kirchner detentaba un doble alcance. En primer lugar, priorizando la mejora de los indicadores sociales, como precondition para una mayor apertura de la economía; en segundo lugar, promoviendo activamente medidas propias de la *ortodoxia económica* (estabilidad económica, flotación cambiaria, superávit fiscal, prudencia monetaria), ayudada por un comercio exterior marcadamente superavitario.

Luego, el pragmatismo de los inicios cedió a favor de una política comercial con rasgos heterodoxos. En efecto, luego de un primer mandato que podríamos calificar de transicional, el segundo gobierno de Cristina Fernández presentó un nuevo marco estratégico para la política comercial argentina – “comercio administrado” - impulsado por los coletazos tardíos en la economía argentina de la crisis financiera internacional de 2008. Entre los citados cambios podemos mencionar el rediseño institucional que desembocó en la concentración de competencias en la cartera económica, la política de promoción de exportaciones, el desendeudamiento y la expansión del gasto público; asimismo debe contabilizarse la elección del G20 como foro económico internacional para la difusión de un modelo económico alternativo y la ampliación del menú integracionista: UNASUR, MERCOSUR, CELAC.

En cuanto a la política comercial externa considerada en sí misma, en esta última etapa del ciclo debemos distinguir entre medidas *formales* e *informales*, y dentro de las primeras, aquellas que se aplicaron de manera *directa*, en contraste con aquellas que operaron de forma tangencial o *indirecta*.

Además de las medidas *formales* adoptadas por el gabinete económico encabezado por Axel Kicillof, tanto *directas* (v.g. Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI), eliminación de la Licencia Automática Previa de Importación (LAPI), Regímenes de Certificación Obligatoria, medidas antidumping, y derechos de exportación), como *indirectas* (v.g. concesiones arancelarias, promoción de inversiones, regímenes de admisión temporal y zonas aduaneras especiales, Ley de Defensa de la Competencia (Ley N° 25.156), y una política económica de regulación de precios o “Precios cuidados”), existieron otras disposiciones de carácter *informal*, denominadas por la OMC como “Prescripciones Relacionadas con el Comercio” (PRC) que, en última instancia, inclinaron a los países desarrollados a enervar su reclamo contra la Argentina.

Ambos tipos de políticas comerciales – formales e informales – se encontraban vinculadas por la finalidad común de restringir las importaciones y así preservar los objetivos de política económica de los efectos más dañinos de la crisis, en el marco de un nuevo cuello de botella del sector externo argentino. Si bien la Argentina no fue el único país en proteger su mercado interno de la invasión de productos extranjeros, la implementación de algunas medidas de protección (v.g. PRCs) la expusieron a un costoso litigio internacional que dañó su reputación internacional.

Se advierte entonces que el ingreso de Axel Kicillof a la gestión estatal en el año 2011 no supuso un cambio cualitativo, sino la profundización de las políticas económicas conocidas a lo largo del ciclo kirchnerista. La crisis internacional y el rápido deterioro de la economía argentina, convencieron a la presidenta argentina sobre la necesidad de ratificar y concentrar el rumbo económico, aunque delegando el manejo del timón económico en Axel Killof y, a través de él, en un conjunto de profesionales y técnicos que compartían las mismas ideas de sesgo heterodoxo.

Retomando lo dicho en el apartado teórico, podemos afirmar que de la tipología que distingue entre los cambios de *paradigma*, de *estrategia* o de *coyuntura* (Botto, Mercedes, 2007, pp. 32-33) la comunidad epistémica liderada por Axel Kicillof realizó, a partir de 2011-2015, un *cambio de estrategia* en

la formulación de la política comercial externa, entendiendo por tal a aquellos cambios que se limitan a los instrumentos de política, sin alterar sus objetivos de fondo.

Teniendo en miras las dificultades encontradas por la CEH a la hora de consolidar redes transnacionales epistémicas de sesgo heterodoxo, es justificado preguntarnos si la crisis económica internacional desatada por el COVID-19 alentará nuevamente la expansión de esas ideas como sucedió luego de la crisis de 2008 y, de ser así, si su alcance será local, regional o global.

Por último, si bien puede afirmarse que los miembros de la CEH han fluctuado en su pico de influencia, abarcando desde la conducción inicial de la política comercial externa a cargo de la Dra. Español, bajo las mismas premisas del comercio administrado de antaño, hasta el gobierno de la provincia de Buenos Aires a cargo de su líder, Axel Kicillof, las diferencias evidenciadas en la actual coalición gobernante, cristalizadas en los cambios del gabinete nacional que incluyen la salida de Paula Español, hace lícito interrogarnos sobre el papel que ejercerá en el futuro la CEH en el campo académico y político.

Como señalamos oportunamente, el debate en torno al comercio internacional siempre tuvo un papel destacado en nuestro país. La CEH ha conseguido liderar el citado debate en la última década blandiendo la posición heterodoxa. El desafío será, como sucede en todas las organizaciones de la sociedad civil, sostener en el tiempo ese protagonismo.

III. BIBLIOGRAFÍA

- Abeles, Martín y Esteban Kiper . (agosto 2010). El G20 y el rol de la Argentina. *CEPES- AEDA-FUNDACION FRIEDRICH EBERT*, Serie Aportes N° 9.
- Actis, Esteban, Anabella Busso, Emilse Calderón, Julieta Zelicovich. (2017). De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015). *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, nro. 125, enero-junio 2017.
- Acuña, Carlos H. (comp.). (2014). *Dilemas del estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Siglo XXI Editores. Fundación OSDE.
- Adler Emanuel. (2005). *Communitarian International Relations. The epistemic foundations of International Relations*. Routledge.
- Aiginger Karl. (August 2009). The Current Economic Crisis: Causes, Cures and Consequences. *WIFO Working Papers*, No. 341.
- Blanco, Raquel González. (Enero-febrero 2011). Diferentes teorías del comercio internacional. *Tendencias y Nuevos Desarrollos de la Teoría Económica*, N° 858.
- Bologna, Alfredo Bruno. (2010). *La política exterior de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato*. UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Botto, Mercedes (2006), Building A Virtuous Circle Between Research And Trade Policy Decisions In Latin America, *LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)*, Brief #22.
- (2007). *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Prometeo libros.
- (2007). *The Role of Epistemic Communities in the makeability of MERCOSUR*. GARNET.
- *Think tanks en América Latina: radiografía comparada de un nuevo actor político*.

- (2010). *Research and International Trade Policy Negotiations. Knowledge and Power in Latin America*. Routledge.
- Boughton, J., Lombardi, D., and Malkin, A. (June 2017) The Limits of Global Governance after the 2007-09. *International Financial Crisis, Global Policy*, Volume 8, Supplement 4.
 - Bouzas, Roberto (Diciembre de 2007). Algunos comentarios sobre el Comercio Exterior Argentino en una perspectiva de largo plazo. *Revista del CEI*, Número 10.
 - Burgo, Ezequiel (2012). *El creyente ¿Quién es Axel Kicillof?* Planeta.
 - Burgos, Martín y Andrea Urturi. (Octubre de 2015). La política comercial argentina durante la crisis económica internacional. *Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina*, Documento de Trabajo N° 75.
 - Cantamutto, Francisco, Martín Schorr y Andrés Wainer. (16 de noviembre al 31 de diciembre de 2016). El sector externo de la economía argentina durante los gobiernos del kirchnerismo (2003-2015). *Realidad Económica, Revista de Ciencias Sociales*, N° 304.
 - Cavarozzi, M. (1996). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
 - Cicowiez Martín, Fernando Pioli y Néstor Stancanelli (Noviembre de 2005). Efectos de una liberalización del comercio en el continente: impacto en Argentina, Brasil y EE.UU. *Revista del CEI. Comercio exterior e integración*, N° 4.
 - Cimoli, Mario, Mario Castillo, Gabriel Porcile, Giovanni Stumpo (Eds). (2017). *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
 - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2009). *El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009: crisis y recuperación*. Santiago de Chile: CEPAL.
 - Costa, Augusto. (2020). *Todo precio es político*, Aguilar.
 - Costa, Augusto, Kicillof, Axel, Nahón, Cecilia. (2004). Las consecuencias económicas del Sr. Lavagna. Dilemas de un país devaluado. *Realidad Económica*. 70–100. Recuperado de

<http://www.iade.org.ar/noticias/debate-las-consecuencias-economicas-del-sr-lavagna-dilemas-de-un-pais-devaluado>).

- Dalle, Demián, Verónica Fossati y Federico Lavopa. (Diciembre de 2013). Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor? *Revistas del CEI*.
- Damill, Mario y Roberto Frenkel. (2009). Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina. CEDES.
- De Búrca, G., R. Keohane, and Ch. Sabel. (2012). *New Modes of Pluralistics Global Governance*. Recuperado de <https://nyujilp.org/wp-content/uploads/2013/11/45.3-de-Burca.pdf>
- Deepak Nayyar. (2002). *Governing Globalization. Issues and Institutions*. Oxford University Press.
- Delich, Valentina. (2013). Multilateralismo, incertidumbre y reputación. Las disputas argentinas en la Organización Mundial de Comercio. En Luciano D. Linares (Coord.), *Controversias en la Organización Mundial del Comercio. Protagonismo y estrategias de los países en desarrollo* (pp. 597-626). FLACSO Argentina.

------(Julio-Diciembre 2013). Los aspectos técnicos y políticos de las disputas argentinas en la OMC. *ESTUDIOS*, N° 30, 249-255.
- Evenet, Simon J. (2010). *Managed Exports and the Recovery of World Trade. The 7th GTA Report*. Global Trade Alert, Centre for Economic Policy Research.
- Foucault, Michel. (1995). La verdad y las formas jurídicas (1ª Conferencia 1973). En Susana Murillo, *Foucault: saber-poder*, Universidad de Buenos Aires, 1995.

----- (1994). *Microfísica del poder*. Editorial Planeta.
- García Sigman, Luis Ignacio. (2015). *¿Cambio o continuidad? 15 miradas sobre los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003-2015*. Fundación Universidad de Belgrano.

- Gilpin, Robert. (1990). *La economía política de la relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, (GEL).

------(2000). *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*. Princeton University Press.
- Goldstein, Judith and Robert O. Keohane (Eds.). (1993). *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Cornell University Press.
- Gómez, Pablo Bustelo. (2003). *Enfoque de la regulación y economía política internacional. ¿paradigmas convergentes?* *Revista de Economía Mundial*, nro. 8, 143-173.
- Haas, Ernst B. (1990). *When knowledge is power: three models of change in international organizations*. University of California Press.

------(June 1991). When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations. *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 2.
- Haas, Peter M. (1992). *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*. University of South Carolina Press.
- Haas, Peter M. and Emanuel Adler. (1992). Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Winter, 1992.
- Hoekman, Bernard. (2015). *The Global Trade Slowdown: A New Normal?*
Recuperado de https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/36275/GlobalTradeSlowdown_2015.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Howse, Robert. (Jan., 2002). From Politics to Technocracy-and Back Again: The Fate of the Multilateral Trading Regime. *The American Journal of International Law*, Vol. 96, No. 1, pp. 94-117.
- Jacint Jordana y David Levi-Faur. (enero-junio 2007). Redes profesionales, diseño institucional y gestión de los asuntos públicos globales. El ALCA y los profesionales del comercio exterior en las Américas. *Integración y Comercio*, N° 26.

- Joost Pauwelyn. (2002). The Use of Experts in WTO Dispute Settlement. *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 51, No. 2 Apr.
- Kacef, Osvaldo, Rafael M. López-Monti. (2010). *América Latina del auge a la crisis: desafíos de política macroeconómica*. CEPAL.
- Keck, Margaret and Sikkink, Kathryn, Activist Beyond Borders. Advocacy Networks in World Politics, Cornell University Press, 1998.
- Kicillof, Axel. (2002). *Tres Keynes en la teoría General*. Instituto de Investigaciones, UBA.
- (2007). *Fundamentos de la Teoría General. Las consecuencias teóricas de Lord Keynes*. EUDEBA.
- (2008). Elecciones en Estados Unidos y Crisis Mundial. *Realidad Económica*, 239, 1º de octubre/15 de noviembre.
- (2019). *Y ahora, ¿qué? Desengrietar las ideas para construir un país normal*. Siglo XXI Editores Argentina.
- Kicillof, Axel y Cecilia Nahón. (2006). Las causas de la inflación en la actual etapa económica argentina: un nuevo traspie de la ortodoxia. *Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA). Tendencias de la economía actual*, agosto, documento de trabajo N° 05
- (2007). El retorno de la inflación a la Argentina: un problema de salarios y ganancias. *Anuario EDI*, N° 3.
- Keohane, O. y Nye. (1977). *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston: Harvard University Press.
- Kotz, David. (2009). The Financial and Economic Crisis of 2008: a Systemic Crisis of Neoliberal Capitalism. *Review of Radical Political Economics*, Volume 41, No. 3.
- Kulfas, Matías. (2014). La economía argentina, entre la «década ganada» y los «fondos buitres». *Revista Nueva Sociedad* No 254, noviembre-diciembre.
- (2017). *Los tres kirchnerismos. Una Historia de la Economía Argentina 2003-2015*. Siglo Veintiuno Editores

- Lang, Andrew. (Jul., 2007). Reflecting on 'Linkage': Cognitive and Institutional Change in the International Trading System. *The Modern Law Review*, Vol. 70, No. 4.
- Lavarello, Pablo y Marianella Sarabia. (2017). La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. En Martín Abeles, Mario Cimoli, Pablo Lavarello (eds.), *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*, Libros de la CEPAL, N° 149 (LC/PUB.2017/21-P), Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lavarello, Pablo y Matás Mancini. (noviembre de 2017). Política industrial y recuperación manufacturera en Argentina. *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. CEPAL.
- Lavopa, Federico y Sabrina Comotto. (2014). *Ampliando los espacios de política pública en tiempos de crisis: Reglas internacionales de contrataciones gubernamentales y políticas de “compre nacional” en América Latina*. Cátedra OMC FLACSO Argentina, N° 19, Julio. Recuperado en http://catedraomc.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2014/08/FLA_OMC_19_Nacional.pdf
- Machinea, Luis. (2009). La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica. *Revista CEPAL*, Nro. 97, abril. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11270/097033056_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Miranda, Roberto. (2014). Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias. *Latinoamérica*, nro. 59, 41-67. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/101708/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Morasso, Carla. (2016). La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015). *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, Nro. 123, enero-junio. Recuperado de https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/6715/5_pdfsam_Cupea%20123.pdf?sequence=3&isAllowed=y

- Organización Mundial del Comercio. (8 de enero de 2007). *Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, Informe de Argentina*. WT/TPR/G/176.

----- (13 de febrero de 2013). *Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, Informe de Argentina*. WT/TPR/G/277.

----- (2014). *Informe del Órgano de Apelación de la OMC ARGENTINA - MEDIDAS QUE AFECTAN A LA IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS* “Las prescripciones relacionadas con el comercio (PRC) y la medida PRC”. AB-2014-9, pto. 4.1.
- Parsons, Wayne. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO Sede Académica de México. Miño y Dávila Editores.
- Peña, Felix. (2015). El fallo de la OMC sobre medidas comerciales de Argentina: consideraciones y perspectivas. *Revista Puentes*.
- Perrone, Guido y Juan Santarcángelo. (Enero-junio 2018). Restricción externa y la sustitución de importaciones en Argentina: análisis de la historia reciente. *Ensayos de Economía*. Universidad Nacional de Quilmes, Vol. 28, N°. 52, 2018, págs. 31-61. Recuperado de file:///C:/Users/user/Downloads/Dialnet-RestriccionExternaYLaSustitucionDeImportacionesEnA-6650987.pdf
- Porta F., Juan E. Santarcángelo y D. Schteingart. (2017). Un proyecto político con objetivos económicos. En Pucciarelli A y A. Castellani. *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Siglo Veintiuno Editores.
- Pucciarelli A y A. Castellani. (2017). *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Siglo Veintiuno Editores.
- *Revistas del Centro de Economía Internacional (CEI) Comercio Exterior e Integración*. (Mayo de 2008 - Número 11; Agosto de 2008 - Número 12; Diciembre de 2008 - Número 13; Abril de 2009 - Número 14; Agosto de 2009 - Número 15; Noviembre de 2009 - Número 16; Abril de 2010 -

Número 17; Agosto de 2010 - Número 18; Diciembre de 2011 - Número 19; Febrero 2013 - Número 1; Diciembre 2013 - Número 2; Octubre 2014 - Número 3; Marzo 2015 - Número 4). Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

- Rosenthal, Gert. (2010). La crisis financiera y económica de 2008 y su repercusión en el pensamiento económico. *Revista CEPAL*, nro. 100.
- Rozenwurcel, Guillermo y Marisol Rodríguez Chatruc. (2009). América Latina “acoplada” a la crisis como antes al auge ¿Cómo hacer frente a la nueva encrucijada? *Centro de iDeAS*. Universidad Nacional de San Martín.
- Sabatier, Paul A. (2010). *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Saguier, Marcelo. (2011). La gobernanza económica global en el G20: perspectivas para la agenda del trabajo. *Perfiles Latinoamericanos*, no. 38, julio-diciembre.
- Schorr, Martín y Andrés Wainer. (2017). La economía argentina bajo el kirchnerismo: de la holgura a la restricción externa. En Pucciarelli A y A. Castellani. *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Siglo Veintiuno Editores.
- Schweinheim, Guillermo F. F. (Feb. 2011). ¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 49.
- Sikkink, K. (2003). A Typology of Relations Between Social Movements and International Institutions. *American Society of International Law*, Vol. 97, April, 2-5.
- Simonoff, Alejandro. (2014) ¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011- 3/2013). *Estudios Internacionais*, v. 2 n. 1 jun 2014.

-----La estructura decisoria en materia de política exterior de la primera administración de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). (2012). *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata “Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates*

desde las ciencias sociales”. La Plata: 5 al 7 de diciembre de 2012.
Recuperado de: <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>.

- Skocpol, Theda and Margaret Somers. *Comparative Studies in Society and History*. Vol. 22, No. 2 (Apr., 1980), pp. 174-197
- Stancanelli Néstor E. y Carlos Galperín. (2007). Tercer examen de la política comercial-argentina en la OMC. *Revista del CEI. Comercio Internacional e Integración*, Junio de 2007 - Número 8, pp. 80-81.
- Titelman, Daniel, Esteban Pérez-Caldentey y Ramón Pineda. (2009) ¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande? Crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina. *Revista CEPAL*, Nro. 98, agosto 2009.
- Tokatlian y Merke. (2011). *La política exterior como política pública*. OSDE.
- Tussie, D. (2009). *The politics of Trade. The role of research in Trade Policy and Negotiations*. Republic of Letters Publishing. BRILL.
------(2012). *América Latina en el sistema mundial de comercio*. Cátedra OMC-FLACSO Argentina, N°1, Agosto 2012.
- Tussie, Diana and Anket Bhusham. (2010). *Widening Global Governance: Building on the G20, in A Global Crisis of Development: Responses and Responsibilities*. Canadian Development Report.
- Tussie, Diana y Pablo Heidrich (2007). El desafío de la investigación en el escenario de negociaciones permanentes. En Botto, Mercedes. *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Prometeo libros.
- Tussie, Diana y Pablo Trucco. (2009). El G20 y el futuro de la regulación del mercado. *FRIDE, Policy Brief*, N° 20 - NOVIEMBRE 2009.
- Wainer, Andrés Gastón (2018) *Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015)*. *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, 80, núm. 2 (abril-junio, 2018), 323-351.
- Weber, Max. (2012). *Sociología de la Religión*. Ediciones Akal.

- Woods, Ngaire. (2010). Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers? *Global Policy*, Volume 1, Issue 1, January 2010.
- Zelicovich, Julieta. (2011). El lugar del MERCOSUR en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. *Relaciones Internacionales*, N° 41/2011.

IV. ANEXO METODOLÓGICO

Este trabajo examina los vínculos entre las comunidades epistémicas y la formulación de la política comercial externa. En otras palabras, se inscribe en los trabajos que estudian las comunidades epistémicas y su participación en la elaboración de las políticas públicas.

Para ello proponemos estudiar el caso de los académicos argentinos que, desde una comunidad epistémica particular, participaron en la formulación de la política comercial argentina en el período 2011-2015.

Partiendo de la idea de que la manera en que las personas y las instituciones interpretan y representan fenómenos y estructuras son determinantes en la formulación de las políticas públicas, y aprovechando la vacancia de trabajos que analicen cómo se produce y qué sucede cuando una comunidad epistémica alternativa, de sesgo heterodoxo, intenta suplantar y participar en la formulación de la política comercial externa, nuestro problema de investigación propone analizar cuáles fueron las tensiones generadas al comercio internacional por la crisis de 2008 y, en segundo lugar si desde entonces, y gracias a esa ventana de oportunidad, es posible identificar un cambio en la política comercial externa argentina y, en su caso, si ello fue promovido por una comunidad epistémica heterodoxa (CEH). En otras palabras, buscamos precisar tanto el impacto de la citada crisis de 2008 en el rumbo de la política comercial externa, y quiénes fueron, cómo influyeron, qué políticas comerciales promovieron y a qué comunidades epistémicas pertenecían los responsables de la formulación de la política comercial argentina en el período 2011-2015.

En ese marco, la estrategia metodológica de esta investigación se basa en la aplicación de una metodología cualitativa. Se desarrolló a partir de un estudio de caso en “...tanto los estudios de caso...hacen énfasis en la descripción de determinados momentos y lugares en mucha de su rica complejidad, y prestan atención a la orientación de los actores tanto como a los contextos institucionales y culturales en los cuales operan.” (Skocpol, 1984). En esa misma línea argumental este trabajo propone analizar el comportamiento de académicos y profesionales que diseñaron la política comercial argentina

(2011-2015) de una determinada comunidad epistémica de pertenencia. La selección de ese período obedece a características muy definidas en términos de la política económica, en particular la política comercial externa denominada “comercio administrado”, adoptada en el orden nacional y que podemos inscribir en términos amplios en una política económica que podemos calificar como “heterodoxa” (sustitución de importaciones, regulación del mercado, revalorización del estado, expansión del gasto social en desmedro del equilibrio fiscal, administración del comercio, aplicación de medidas contra-cíclicas, entre otras). Por otro lado, el período 2011-2015 resulta particularmente relevante, también en el orden internacional, por cuanto los efectos de la crisis económica de 2008 impactaron con mayor fuerza en el medio local a partir del año 2011 al debilitarse el superávit comercial externo, lo que habría generado una ventana de oportunidad para el ingreso de la CEH.

Se trata de una muestra no probabilística de tipo intencional o de criterio por el conocimiento disponible acerca de la población, sus elementos y la naturaleza de los objetivos de investigación, es decir, se justifica ese tipo de muestra por relacionarse con el propósito del trabajo.

Por otro lado, los actores considerados son los académicos y profesionales argentinos, particularmente aquellos con formación universitaria en el campo de la economía, que comparten una mirada crítica respecto al neo-liberalismo, y que participaron en la formulación de la política comercial externa argentina en el período 2011-2015, ocupando a tal fin los principales resortes del estado.

Nuestro estudio se propuso anclar su nivel de análisis tanto en la participación de esos académicos en organizaciones de la sociedad civil tales como universidades y thinks tanks - ya sea considerando esas organizaciones individualmente o mediante su integración a redes epistémicas o del conocimiento – como en aquellas estructuras estatales vinculadas con la formulación de la política comercial externa.

En cuanto a la estrategia de recolección de datos, y en el marco de un trabajo cualitativo, utilizamos las siguientes técnicas:

1. Entrevistas abiertas: fueron aplicadas en la etapa exploratoria del trabajo cuando fue necesario definir los contornos del objeto de estudio en sus dos vertientes, la ortodoxa y la heterodoxa. Con esa finalidad, se realizaron dos entrevistas exploratorias: a Federico Lavopa, abogado y académico que participó en la formulación de la política comercial externa en el tercer gobierno kirchnerista (2011-2015) y a Carlos Galperin, economista, especialista en comercio internacional de cuño ortodoxo. Del diálogo con ambos entrevistados surge la trascendencia para nuestro trabajo del Centro de Economía Internacional (CEI), perteneciente a la Cancillería argentina, por su rol en la difusión y encuadre (framing) de temas vinculados al comercio internacional a partir de la producción documental (revistas, papers y libros). Ambos entrevistados coincidieron en que su producción tuvo importancia como insumo para la toma de decisiones del gobierno nacional en el período considerado. Por otro lado, el CEI en tanto usina de ideas para la política comercial externa, atestiguó un cambio en la composición de la comunidad epistémica dominante a partir del año 2009 para adquirir desde entonces un sesgo más heterodoxo.

Asimismo, de ambas entrevistas exploratorias realizadas se arribó a una serie de características que contribuyeron a definir las premisas centrales de cada una de las comunidades epistémicas consideradas.

ESCUELA ORTODOXA	ESCUELA HETERODOXA
<ul style="list-style-type: none"> • La inflación se produce exclusivamente por emisión monetaria; • el clima de negocios explica la inversión; • ajuste, achicamiento del Estado y reducción del gasto público; 	<ul style="list-style-type: none"> • La expansión monetaria no produce necesariamente inflación; • expansión del gasto público frente a estancamiento económico (política económica contra-cíclico); • distribución progresiva de la riqueza;

<ul style="list-style-type: none"> • la teoría del derrame mejora la distribución del ingreso; • el desarrollo económico depende de la iniciativa privada (“teoría del derrame”); • la inserción en el mundo debe realizarse con apertura y fomento del libre comercio; • desregulación del mercado cambiario; y • La gobernanza de la economía mundial favorece el desarrollo de los países atrasados. 	<ul style="list-style-type: none"> • fortalecimiento del Estado como locomotora de la industrialización y planificador del desarrollo económico; • regulación del mercado cambiario y administración del comercio exterior; • protección y expansión de la industria local mediante un proceso de sustitución de importaciones; • Las instituciones que regulan las finanzas y el comercio mundial “limitan o impiden” la planificación para el desarrollo
--	--

Entre los referentes de la CEH que fueron entrevistados, resulta ineludible citar el gran aporte que significó para este trabajo la entrevista a Paula Español, quien se desempeñó desde el año 2013 como Subsecretaria de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales, área determinante para nuestro objeto de estudio. Consecuentemente, ella fue objeto de una extensa entrevista que le hiciéramos poco antes de asumir en el gabinete del Presidente Alberto Fernández. Paula Español detenta una posición generacional intermedia, más joven que Kicillof y contemporánea de Augusto Costa pero, a su vez, más grande que otros miembros de incorporación posterior como Emmanuel Álvarez Agis.

La entrevista realizada a Paula Español se focalizó en aspectos salientes relacionados con el objeto de estudio de nuestro trabajo, tales como orígenes de la CEH, pertenencia institucional (trayectoria y formación académica, estudios cursados en el exterior, docencia universitaria e investigación), fuentes intelectuales, miembros de la CEH y su integración en la gestión económica, rol del CEI en la formulación de la política comercial externa y

el contenido profundizado de la política pública comercial externa del período 2011-2015 denominada “comercio administrado”, entre las más salientes.

2. Recopilación de información secundaria: asimismo, y por los motivos expuesto en el punto precedente, centramos nuestro análisis documental en las publicaciones del CEI. Tomamos los informes publicados por el Centro de Economía Internacional (CEI) perteneciente a la Cancillería argentina.

La responsabilidad primaria del CEI fue intervenir en la elaboración de análisis económicos y comerciales internacionales y estudios e investigaciones, y brindar información y asesoramiento para la puesta en práctica de los objetivos de política exterior de la República Argentina en materia económica y comercial¹⁶⁸. En el contexto de nuestro trabajo, el CEI se caracteriza por la difusión y encuadre (*framing*) de temas vinculados al comercio internacional a partir de la producción documental (revistas, *papers* y libros)¹⁶⁹.

También fueron consideradas las declaraciones públicas de los responsables de la formulación de la política comercial externa. Para ello se relevaron las noticias provenientes de los periódicos nacionales online (La Nación, Clarín y Página 12)

La muestra principal está formada por los números publicados por el CEI desde 2011 hasta 2015. Para realizar esa evaluación se procedió a analizar 13 variables: A. POSICIONAMIENTO EN RELACIÓN A LA TEORÍA DEL COMERCIO INTERNACIONAL; B. ORGANIZACIONES QUE CONDUCEN EL COMERCIO INTERNACIONAL; C. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL; D. TEMAS RELACIONADOS CON EL COMERCIO INTERNACIONAL; E. BILATERALISMO O MULTILATERALISMO; F. ROL DEL ESTADO; G. ESTRATEGIAS DE NEGOCIACIÓN DEL COMERCIO

¹⁶⁸ <http://www.cei.gob.ar/es/institucional-1>

¹⁶⁹ Además de la Cancillería, dentro del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas también se encuentra el “Centro de Documentación e Información” (CDI) el que concentra, entre otros documentos, la producción académica orientada a la toma de decisiones en materia comercial.

(CUMBRISMO/RONDAS); H. ROL DE LOS PAÍSES EMERGENTES; H. ROL DE LOS PAÍSES EMERGENTES; y I. ROL DE LOS ACTORES NO ESTATALES (GOBERNANZA/GOBIERNO).

Por otro lado, y a los fines de esclarecer con mayor detalle la política comercial externa, se analizaron los informes argentinos presentados en el marco del denominado Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) de la OMC, entre los años 2007 y 2013. El MEPC, cuya finalidad es vigilar las políticas comerciales nacionales de los estados miembros, realiza evaluaciones periódicas bajo la coordinación de la Secretaría de la OMC, en base a los informes presentados por cada gobierno.

La finalidad del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales ("MEPC") es coadyuvar a una mayor adhesión de todos los Miembros a las normas y disciplinas de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y, cuando proceda, de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales, y a los compromisos contraídos en su marco, y, por ende, a un mejor funcionamiento del sistema multilateral de comercio, mediante la consecución de una mayor transparencia en las políticas y prácticas comerciales de los Miembros y una mejor comprensión de las mismas. En consecuencia, el mecanismo de examen permite hacer regularmente una apreciación y evaluación colectiva de toda la gama de políticas y prácticas comerciales de los distintos Miembros y de su repercusión en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio. No tiene, sin embargo, por finalidad servir de base ni para hacer cumplir obligaciones específicas contraídas en el marco de los Acuerdos, ni para los procedimientos de solución de diferencias, ni tampoco para imponer a los Miembros nuevos compromisos en materia de políticas...Este Centro de estudios económicos fue creado en 1987 y está conformado por un grupo de profesionales de la economía y otras disciplinas relacionadas, con una fuerte especialización en temas de comercio y economía internacional....En el año 2012, el CEI se convirtió en la Dirección Nacional Centro de Economía Internacional (DNCEI), dependiente de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales

*del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de modo tal que se dio el primer paso hacia su completa institucionalización.*¹⁷⁰

Por otro lado, también fue importante el aporte documental hecho en el marco del procedimiento de solución de controversias de la OMC entorno a las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importaciones (DJAI). Consecuentemente fue analizada toda la documentación existente que abarca, tanto los dictámenes emitidos por los paneles de expertos, como las resoluciones del Órgano de Apelación. Esa fuente documental resultó trascendente para nuestro trabajo por cuanto, en el marco del declive del comercio exterior argentino (2011-2015), la participación de la Argentina en el Sistema de Solución de Controversias de la OMC fue “...caracterizada por un patrón de conflictos Argentina-países desarrollados”¹⁷¹. Como resultado, la Argentina debió enfrentar cinco consultas formuladas en el año 2012, de las cuales tres de ellas derivaron en importantes disputas impulsadas por los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. La controversia se produjo a consecuencia de dos medidas aplicadas por el gobierno argentino: las DJAI y lo que el panel definió como las “Prescripciones Relacionadas con el Comercio” (PRC). En ese marco la documentación analizada aportó información de relevancia para acreditar las conclusiones de nuestro trabajo.

¹⁷⁰ Ver: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/anexo3_s.htm

¹⁷¹ Delich, Valentina, op. cit. p. 603.