

NACIONES UNIDAS

**COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
LIMITADA
LC/L.1109
10 de julio de 1998

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

**POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES DE LA ARGENTINA DESDE LA
DÉCADA DE 1960 ***

* El presente documento fue elaborado por el Dr. Gabriel Casaburi, consultor de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL y se financió con fondos proporcionados por el Gobierno del Japón, en el marco del proyecto "Estudio comparativo de las estrategias de desarrollo de algunos países de Asia oriental y América Latina, especialmente en lo que respecta a las políticas comerciales e industriales en el marco del nuevo sistema internacional de comercio". El autor agradece al Sr. Guido Weinberg por su valiosa asistencia que le prestó en materia de investigación. Las opiniones expresadas en este trabajo, son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	Página
RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	3
I. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO APLICADAS EN ARGENTINA ANTES DE 1990	5
1. La etapa inicial del modelo sustitutivo.....	5
2. Segunda etapa del modelo sustitutivo (años sesenta y setenta).....	6
3. Período prolongado de reformas estructurales	10
4. La “década perdida”: conmociones externas y ajuste en los años ochenta.....	11
II. CAMBIO DE RUMBO EN LOS AÑOS NOVENTA.....	15
III. EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA RECIENTE	19
IV. EL MERCOSUR.....	27
V. LOS ACUERDOS DE LA RONDA URUGUAY, LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC) Y SUS REPERCUSIONES	31
1. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y el Acuerdo sobre la Agricultura.....	31
2. Políticas cuestionadas por la OMC	34
3. El régimen del sector automotriz y el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio	36
4. Oferta argentina de servicios	36
VI. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL UTILIZADOS ACTUALMENTE EN LA ARGENTINA.....	39

	Página
VII. VARIADAS REPERCUSIONES DE LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES: EL PARADIGMA DE TRES SECTORES ECONÓMICOS	43
1. El sector agrícola	44
2. La industria automotriz.....	48
3. El sector textil.....	52
VIII. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES DE LA ARGENTINA	55
IX. POSIBILIDADES FUTURAS DE ADOPCIÓN DE POLÍTICAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES EN EL MARCO DE LA OMC.....	57
1. Competitividad general	58
2. Fomento de la investigación y el desarrollo	58
3. Capacitación de la mano de obra.....	59
4. Pequeñas y medianas empresas (PYME).....	60
X. OBSERVACIONES FINALES	61
BIBLIOGRAFÍA	63

RESUMEN

En el presente trabajo se examinan las repercusiones de las políticas comerciales e industriales de la Argentina sobre el comportamiento de la economía del país en las últimas tres décadas y se analiza su posible evolución en el marco del nuevo sistema comercial internacional, integrado entre otros por la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos comerciales regionales.

El presente estudio se ha estructurado a partir de la secuencia de acontecimientos más importantes de la historia económica reciente de la Argentina. En la primera parte se analiza la historia económica argentina hasta 1990, y en la segunda y tercera se examinan fundamentalmente los profundos cambios económicos registrados en la década actual. En la cuarta parte se presenta un estudio del Mercosur, el bloque comercial regional más importante para el país, y de su impacto sobre la economía nacional. En la quinta parte se examinan las repercusiones que ha tenido para la Argentina la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales y la puesta en marcha de la OMC, mientras que la sexta se centra en las políticas comerciales e industriales que se están aplicando en el país. A fin de comprender más acabadamente cómo están afectando al país los acuerdos comerciales internacionales y los cambios macroeconómicos recientes, en la séptima parte se describe la dinámica de tres sectores que en los últimos años han sido paradigmáticos: la agricultura, la industria automotriz y la industria textil. En la octava parte se evalúa el contexto institucional en el que se discuten y aplican las políticas comerciales e industriales, mientras que en la novena se presentan algunas sugerencias sobre las políticas de esa índole que sería conveniente aplicar en el país, y que son compatibles tanto con los compromisos internacionales de la Argentina como con su objetivo global en cuanto a la orientación general de las políticas. El trabajo finaliza con una breve sección en la que se ofrecen reflexiones sobre las posibilidades de aplicar políticas selectivas u horizontales en la Argentina actual.

INTRODUCCIÓN

La historia económica y política de la Argentina en las últimas tres décadas ha sido muy agitada. Los cambios bruscos de las estrategias económicas constituyeron más la regla que la excepción, lo que provocó una inestabilidad que tuvo un costo muy elevado para el país. Pese al repunte económico registrado en los últimos años, el ingreso medio per cápita sólo supera ligeramente el de 1970. En el presente trabajo se procura desentrañar por qué los resultados económicos han sido tan deficientes, y se centra la atención en las políticas comerciales e industriales aplicadas. El objetivo central es determinar las repercusiones económicas de esas políticas y se analizan también las variables externas, como el papel desempeñado por la OMC y los bloques comerciales regionales en los que participa la Argentina.

Las conclusiones más importantes concuerdan en los efectos negativos de ciertas políticas desacertadas durante el período de aplicación del modelo industrial de sustitución de importaciones (modelo sustitutivo); la relación entre la inestabilidad institucional y la ineficacia de varias políticas industriales, los efectos contrapuestos de los acuerdos de la Ronda Uruguay, tanto en lo que se refiere a la apertura de nuevos mercados como a las nuevas restricciones impuestas a las políticas comerciales e industriales de la Argentina, y la posibilidad de que en la Argentina se inicie un prolongado período de crecimiento económico tras las reformas estructurales aplicadas a principios de la presente década. En síntesis, se podría concluir que lo ocurrido durante los períodos en que se aplicaron estrategias económicas autárquicas, orientadas por el Estado, culminó en una crisis sumamente grave que conmovió los cimientos de la sociedad argentina en la década de 1980. La transformación económica y política que comenzó a producirse en el país desde la recuperación de las instituciones democráticas en 1983, ha echado las bases de un desarrollo económico más estable, fundado en la consolidación de un sistema político democrático y una economía estrechamente vinculada a las corrientes internacionales de inversiones y de comercio, en el que se ha visto fortalecido el papel que desempeñan los mercados en la asignación de los recursos.

Aún queda mucho por hacer para completar la transición hacia una economía dinámica, que ofrezca una base adecuada para un crecimiento sostenido. Gracias al proceso de reforma del Estado se ha logrado evitar en gran medida las intervenciones perjudiciales del gobierno en muchos mercados, lo que ha supuesto la adopción de medidas importantes de desregulación en diferentes ramas de actividad económica y la privatización de grandes empresas estatales. Sin embargo, el proceso de fortalecimiento de la nueva capacidad regulatoria del Estado con el objeto de hacer frente a las fallas del mercado u orientar el proceso de transformación estructural para mitigar la pesada carga que impone a los sectores más débiles, recién ha comenzado. La consecuencia más clara de las fallas del mercado es la elevada tasa de desempleo provocada por los bruscos cambios sectoriales que afectan a la economía desde comienzos de la década de 1990.

Con el nuevo rumbo impuesto a la economía argentina en la década actual, se procura que las políticas comerciales e industriales sean más neutras y horizontales. Se han reducido drásticamente las

barreras comerciales, mediante la disminución de los aranceles y la eliminación de la mayoría de los obstáculos no arancelarios, y se han limitado en forma considerable la amplitud y magnitud de las políticas industriales. En líneas generales, las políticas adoptadas están destinadas a fomentar la competitividad de toda la economía, para lo cual se ha mejorado el contexto general en que operan las empresas privadas. Se han tomado medidas muy importantes de política económica para eliminar el “costo argentino”, es decir el costo adicional de producir en Argentina en comparación con sus principales competidores, debido al exceso de regulaciones, las distorsiones del sistema impositivo y el deterioro de la infraestructura física.

Aún siguen aplicándose políticas selectivas, que pueden clasificarse en dos categorías: defensivas y proactivas. Al primer grupo corresponden las políticas especiales aplicadas a los sectores que se compiten con productos importados y se encuentran en una situación difícil, como el textil y el del calzado; el único ejemplo de la segunda es el sector automotriz, en el que se aplica un régimen especial. La OMC ha cuestionado ambos tipos de políticas, y por lo que se están analizando diversas alternativas para compatibilizarlas con las disposiciones de la OMC.

I. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO APLICADAS EN ARGENTINA ANTES DE 1990

La política económica de la Argentina cambió varias veces de orientación durante el período de la posguerra. Desde 1945 a 1976 el desarrollo se rigió por el modelo de sustitución de importaciones, que Argentina siguió aplicando durante la “etapa fácil” del modelo que duró hasta 1958, y en forma más decidida durante la segunda etapa (industria pesada y maquinaria), entre 1958 y 1975. En estos períodos, la actividad industrial se convirtió en el motor del crecimiento económico, la creación de empleos y la acumulación de capital. Sin embargo, a mediados de los años setenta los ciclos de contracción y expansión de la economía, caracterizados por reiteradas crisis del balance de pagos, pusieron en evidencia las limitaciones de este modelo. En 1976, un gobierno militar hizo el primer intento global de cambio del modelo de desarrollo, para lo cual adoptó un ambicioso plan de reformas estructurales, que no llegó a aplicarse en todos sus aspectos. Durante los 15 años siguientes la economía fue objeto de varios intentos de reforma, hasta que en la década de 1990 el proceso recibió un impulso definitivo. En el presente estudio se analiza la evolución de este proceso en las últimas décadas, centrando la atención en los drásticos cambios de la década de 1990 y sus consecuencias para el desarrollo económico futuro de la Argentina.

1. La etapa inicial del modelo sustitutivo

En 1946, el gobierno del Presidente Perón adoptó una serie de medidas destinadas a ampliar la base industrial del país. Durante la segunda guerra mundial, la Argentina se había visto obligada a aplicar un modelo de sustitución de importaciones, debido a la imposibilidad de importar productos industriales de Europa y los Estados Unidos. Temiendo que al finalizar la guerra el desarrollo industrial incipiente se viera desplazado por las importaciones de los países industriales en proceso de recuperación, el Estado comenzó a desempeñar un papel importante en la economía. El gobierno instauró aranceles de importación generalizados con fines de protección y participó en la producción de productos industriales básicos y en la financiación de los sectores industriales clave. Instituciones financieras como el Banco Industrial y el Banco Central se convirtieron en elementos claves de esta estrategia, gracias a su capacidad para otorgar a los industriales préstamos en condiciones favorables. Entre los principales instrumentos de política industrial utilizados por el gobierno figuraban la fijación de cuotas de importación, el racionamiento de divisas, la provisión de financiamiento en condiciones concesionarias a los productores nacionales y el desarrollo de los sectores estratégicos de la economía. Con este último objeto se procedió a la fijación de tipos de cambio preferenciales, la concesión de trato privilegiado a la importación de maquinarias y el aumento del límite de las remesas a fin de atraer capitales extranjeros. El objetivo del gobierno era ampliar las actividades existentes a través de la expansión del mercado interno.

A consecuencia de estos incentivos industriales, la participación de las manufacturas en el producto interno bruto (PIB) aumentó en 2.6 puntos porcentuales, del 21.6% en el período 1930-1939 al 24.2% en 1940-1949. En cambio, el sector agrícola tradicional, que había sido la principal fuente de las divisas hasta los años treinta, sufrió una contracción importante. Entre 1950 y 1952, la producción agrícola se redujo en un 20% en relación con el período 1940-1952, lo que obligó al país a importar cereales y productos derivados de semillas oleaginosas para satisfacer la demanda local. La transferencia de recursos del sector agrícola al sector industrial a través de medidas tributarias y de la fijación de tipos de cambio diferenciales también afectó las exportaciones agrícolas y contribuyó al surgimiento de problemas relacionados con el balance de pagos.

Cuadro 1
PARTICIPACIÓN DE LAS MANUFACTURAS EN EL PIB

Período	Participación (en porcentaje)
1900-1909	15.35
1910-1919	16.54
1920-1929	18.65
1930-1939	21.06
1940-1949	24.22

Fuente: B. Kosacoff, Business Strategies and Industrial Adjustment: The Case of Argentina, trabajo presentado en una conferencia realizada en la Universidad de Londres, 1° de febrero de 1996, p. 129.

2. Segunda etapa del modelo sustitutivo (años sesenta y setenta)

A fines de la década de 1950, prácticamente había terminado la primera etapa de aplicación del modelo de sustitución de importaciones (bienes de consumo no duraderos). Se inició entonces la segunda etapa, con las políticas industriales destinadas a estimular los siguientes sectores clave:

1. Bienes intermedios fabricados con uso intensivo de capital: productos petroquímicos, acero, madera y pulpa de madera.
2. Maquinarias y automóviles.

En esta etapa el gobierno recurrió a variados instrumentos para implementar su política industrial. Si bien muchos de ellos se mantuvieron vigentes durante gran parte del período, la inestabilidad política y de las políticas económicas también provocaron grandes cambios en su aplicación. Se trata de los siguientes instrumentos:

- aranceles de importación elevados;
- prohibición de importar determinados artículos;
- tipos de cambio diferenciales;
- créditos para fines específicos, otorgados por bancos estatales;
- subvenciones directas;
- impuestos sobre exportaciones agrícolas tradicionales;

- obligación del sector público de adquirir productos nacionales
- fomento de inversiones extranjeras directas en sectores nuevos, entre otros el petrolero en ciertos períodos; y
- funcionamiento de empresas estatales en sectores de gran densidad de capital (petroquímica y acero).

Estas políticas mencionadas se aplicaron en un período de inestabilidad macroeconómica caracterizado por tasas de inflación altas y variables, un déficit fiscal elevado, crisis frecuentes de balance de pagos y fluctuaciones muy amplias del tipo de cambio real. Pese a estas dificultades, entre 1964 y 1974 la industria atravesó por un período de extraordinaria expansión (véase el cuadro 2). La tasa de crecimiento anual de la producción industrial fue del 7% y su valor agregado aumentó del 24.9% en 1964 al 28.4% en 1974.

Cuadro 2
ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL
1960-1969

Rama de actividad	1960	1965	1969
"Sectores tradicionales"			
Alimentos, bebidas y tabaco	100	108.9	143.8
Textiles, prendas de vestir y cuero	100	109.6	115.9
Productos derivados de la madera	100	129.9	144.1
Papel, impresión, publicaciones	100	138.9	160.8
Minerales no metálicos	100	127.3	178.0
"Industrias dinámicas"			
Productos químicos	100	156.7	202.6
Productos químicos industriales	100	258.3	332.4
Productos sintéticos y plásticos	100	402.1	452.3
Derivados del petróleo	100	161.0	414.7
Metales comunes	100	180.2	230.5
Hierro y acero	100	199.9	255.9
Equipos	100	145.2	181.8
Motores	100	469.6	750.7
Vehículos automotores	100	200.8	251.7
Radio y televisión	100	113.2	127.7
Electrodomésticos	100	109.3	133.3
Motocicletas y bicicletas	100	33.9	24.0
Maquinaria y equipos agrícolas	100	88.8	79.8
TOTAL	100	134.5	163.7

Fuente: B. Nofal, *Absentee Entrepreneurship and the Dynamics of the Motor Vehicle Industry in Argentina*, Nueva York, Praeger, 1989, p. 20.

El gobierno también adoptó la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) y estableció una estructura arancelaria que, en promedio, representaba un arancel del 119% (Bekinschtein, 1996). A la vez, se adoptó un programa de promoción de las exportaciones a fin de evitar que el saldo del balance de pagos dejara de ser negativo. Otro de los propósitos del programa era generar las divisas necesarias, estimular el crecimiento industrial (el mercado interno daba muestras de saturación) y mejorar la

competitividad. De hecho, se logró aumentar notablemente las exportaciones, sobre todo de bienes industriales (véase el cuadro 3). En 1965 prácticamente no se exportaron bienes industriales no tradicionales, mientras que en 1975 representaron casi el 20% de todas las exportaciones. Durante esos 10 años, la tasa media de crecimiento anual de las exportaciones fue del 10.8%, en tanto que las exportaciones de bienes industriales aumentaron a razón de un 12.6% (Bisang, Burachik y Katz, 1995). Sin embargo, este crecimiento se debió en mayor medida a la generosidad de los incentivos del gobierno que a la superación de algunas de las características fundamentales del sector industrial como la baja competitividad y el escaso desarrollo tecnológico. Por ejemplo, se calcula que en ese período el gobierno destinaba 0.80 dólares de cada dólar que percibía por concepto de ingresos a promover las exportaciones de vehículos de pasajeros (Nofal, 1989).

En ese período, las inversiones agregadas crecieron al mismo ritmo que el PIB. Entre los años sesenta las inversiones fluctuaron entre un 20% y un 25% del PIB (Bisang, Burachik y Katz, 1995), en tanto que, las inversiones públicas ascendieron a cerca del 40% del total. A fines de la década de 1960 y comienzos de la década de 1970, parte importante de estas inversiones se destinaron a financiar obras de infraestructura. Las más importantes correspondieron al sector de energía y a la construcción de la red de carreteras del país, y se financiaron mediante fondos creados especialmente con ese fin, como el Fondo de Grandes Obras Eléctricas, el Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte, el Fondo Nacional de la Energía y el Fondo Chocón-Cerros Colorados. Las inversiones públicas se enfrentaron a muchos problemas. El más grave de todos era la inestabilidad económica que provocaba crisis financieras frecuentes, lo que interrumpía la provisión prevista de fondos para obras públicas; por lo tanto el costo real de las grandes obras ascendía al doble o el triple de lo calculado inicialmente y, además, se obstaculizaba el crecimiento económico ya que los proyectos más importantes no se terminaban a tiempo. La ineficiencia burocrática y la corrupción también redujeron la eficacia de la inversión pública en ese período.

Cuadro 3
INDICADORES MACROECONÓMICOS FUNDAMENTALES
1965-1975

Año	Importaciones ^a	Exportaciones ^a	Crecimiento del PIB (en porcentaje)	Inversiones/PIB (en porcentaje)	Tasa de inflación (en porcentaje)
1965	1 199	1 494	9.17	14.6	28.6
1966	1 124	1 593	0.64	15.1	31.9
1967	1 096	1 465	2.65	15.5	29.2
1968	1 169	1 368	4.34	16.9	16.2
1969	1 576	1 612	8.79	18.7	7.6
1970	1 694	1 765	3.91	21.2	13.6
1971	1 868	1 731	3.76	22.7	34.7
1972	1 905	1 923	2.08	22.4	58.5
1973	2 230	3 194	3.74	20.6	60.3
1974	3 635	3 888	5.41	19.8	24.2
1975	3 946	2 942	-0.59	20.2	182.8

Fuente: Diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

^a En millones de dólares corrientes de los Estados Unidos.

A mediados de la década de 1970 quedaron de manifiesto las falencias del modelo sustitutivo. En líneas generales, se podría afirmar que la Argentina tuvo problemas similares a los de todos los países que aplicaron el modelo: sobreprotección de los mercados internos, falta de competitividad del sector industrial, aranceles distorsionantes con un alto grado de dispersión, y una elevada tasa efectiva de protección. El deterioro creciente de la situación económica tuvo consecuencias importantes tanto en lo político como en lo social. Aunque se observa un paralelismo entre la inestabilidad económica y la turbulencia social y política que caracterizaron a ese período, es casi imposible establecer con claridad relaciones causales entre ambos fenómenos, lo que probablemente responda a que entre ambos se dio un proceso de interacción recíproca.

Durante ese período, por lo general el déficit fiscal descontrolado se monetizaba, lo que se traducía en tasas de inflación elevadas y variables (véase el cuadro 3), con excepción de algunos años en que se lograba frenar los precios por un corto período mediante la aplicación del enésimo plan de estabilización. Pero la característica más importante era la reiteración de los ciclos de expansión y contracción generados por las crisis del balance de pagos que, a su vez, eran el resultado del modelo de sustitución de importaciones aplicado. Los sectores industriales incipientes habían sido subsidiados y protegidos de la competencia internacional durante demasiado tiempo, lo que eliminaba todos los incentivos para que aumentara su competitividad. Mientras el sector industrial incapaz de competir en los mercados internacionales crecía aceleradamente, la única fuente de financiamiento de las importaciones eran las exportaciones tradicionales, que enfrentaban condiciones desfavorables, tanto a nivel nacional como internacional. Durante todo el período de aplicación del modelo sustitutivo, la élite encargada de formular políticas coincidía en que no era aconsejable contar con una estructura de exportaciones en que predominaran los recursos naturales. En consecuencia, y como ya se ha explicado, se aplicaron todo tipo de políticas industriales y comerciales que discriminaban contra los sectores tradicionales, bajo el supuesto de que sus ventajas naturales generaban una renta suficiente para compensar el trato negativo que recibían en virtud de las políticas. Sin embargo, el aumento de la productividad del sector agrícola, relegado y víctima de las políticas antiexportadoras mencionadas, era muy lento, lo que perjudicaba a las exportaciones.

El cambio de rumbo gradual de estas políticas, a fin de alentar las exportaciones no tradicionales no fue suficiente para compensar los problemas estructurales de este modelo de desarrollo, que provocaba crisis frecuentes del balance de pagos que culminaban en devaluaciones abruptas que reducían la demanda interna, incrementando el excedente exportable y estimulando también al sector exportador mediante niveles de precios relativos más favorables. Sin embargo, estas medidas de ajuste de corto plazo no podían mantenerse por períodos prolongados, y provocaban malestar social y político. El deterioro de los salarios y del nivel de vida implícitos en esas medidas despertaban resistencia política y su reiteración fomentaba la radicalización de la izquierda política y del populismo. Esto, a su vez, sometía a presiones a las instituciones democráticas y servía de justificación de los frecuentes golpes militares. Después del golpe de 1976, que derrocó a un gobierno democrático, las autoridades se comprometieron a ejecutar un programa de reformas profundas que tenía por objeto eliminar los altibajos de los ciclos políticos y económicos.

3. Período prolongado de reformas estructurales

Después del golpe militar de 1976, las élites económicas y empresariales del país parecían concordar en la necesidad de efectuar cambios profundos de mayor alcance que los típicos planes de ajuste que dejaban sin efecto las políticas anteriores. Poniéndose a la vanguardia de lo que haría el resto del mundo en los 20 años siguientes, la Argentina y los países vecinos del Cono Sur iniciaron planes de reforma estructural profundos y a gran escala. Sin embargo, la falta de consenso entre la élite militar gobernante, estrechamente vinculada con intereses creados muy arraigados, impidió que las reformas alcanzaran la profundidad que tuvieron en Chile en el mismo período. En la Argentina, las reformas se aplicaron en forma incompleta, lo que condujo a que la sociedad asumiera la mayoría de los costos vinculados a las reformas estructurales (malestar social, recesión y crisis de los sectores que competían con las importaciones). Asimismo, y contrariamente a lo que aconteció en Chile, las medidas adoptadas no siguieron vigentes por el tiempo necesario para que dieran los frutos que pueden dar al cabo de varios años, como una menor tasa de inflación y una elevada tasa de crecimiento.

En el marco del plan de reformas, en 1976 la nueva junta militar puso en marcha un programa económico basado en la desregulación y la liberalización unilaterales de la economía. En 1977, el gobierno inició un programa de reforma financiera por la que se desregulaban los mercados financieros, liberando las tasas de interés que se habían mantenido reguladas durante varias décadas. Al mismo tiempo, se redujo el nivel de los aranceles externos del 90% a cerca del 50% (Kosacoff, 1996a). El gobierno aplicó también un plan de minidevaluaciones, anunciado con anticipación, a fin de igualar la inflación interna con la externa, utilizando el tipo de cambio a modo de ancla antiinflacionaria. Sin embargo, nunca se logró la “convergencia” prevista, ya que el ajuste aplicado al sector de bienes transables fue lento e imperfecto, no se llegó a controlar el déficit fiscal y la reforma del sector público fue obstaculizada por las facciones militares nacionalistas que se oponían a la privatización de empresas “estratégicas” deficitarias que eran propiedad del Estado. La falta de convergencia entre las devaluaciones y la tasa de inflación llevaron a una rápida apreciación de moneda argentina, mientras lo elevado de las tasas de interés y el tipo de cambio semifijo, junto con la gran liquidez que se registraba en los mercados internacionales, produjeron un aumento pronunciado de la deuda externa del país. Éste se debió a que tanto las empresas locales como los inversionistas extranjeros aprovecharon la enorme diferencia existente entre las tasas de interés locales y las internacionales, y a la necesidad creciente de créditos para financiar el déficit del sector público.

Cuadro 4
BALANCE COMERCIAL DE LA ARGENTINA
1980-1990

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Importaciones ^a	8 021	9 143	7 625	7 836	8 107	8 396	6 852	6 360	9 134	9 579	12 353
Exportaciones ^a	10 541	9 430	5 337	4 504	4 585	3 814	4 724	5 819	5 322	4 203	4 077

Fuente: Diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

^a En millones de dólares corrientes de los Estados Unidos.

La rapidez con que se realizó la liberalización del comercio, sumada a la abrupta apreciación de la unidad monetaria, tuvieron graves repercusiones para el balance comercial (véase el cuadro 4). El déficit de cuenta corriente se vio compensado por el ingreso irrestricto de capital extranjero destinado principalmente a transacciones de corto plazo, facilitadas por la liberalización financiera (Kosacoff, 1995). Este intento de liberalización económica contribuyó muy poco a fomentar la competitividad industrial. Paradójicamente, en 1980 las exportaciones industriales aumentaron, pero este crecimiento fue el resultado de las inversiones públicas y privadas realizadas con anterioridad en el sector manufacturero. La mayor producción no pudo ser absorbida por el mercado interno. Lo reducido de la demanda local indujo entonces a los empresarios argentinos a exportar sus excedentes.

A principios de la década de 1980, la acumulación de los desequilibrios macroeconómicos mencionados culminó en una grave crisis. Para las empresas del sector industrial comenzó un período de crisis profunda, caracterizada por una contracción del mercado local provocada por la disminución de la demanda y la aplicación de un plan de ajuste muy estricto bajo la tutela del Fondo Monetario Internacional (FMI). Además, como consecuencia de las altas tasas de interés, el endeudamiento de muchas empresas superó la capacidad de muchas de ellas de amortizar los préstamos. En muchos casos, el monto de la deuda de las empresas era superior al valor de sus activos.

4. La “década perdida”: conmociones externas y ajuste en los años ochenta

Durante la década de 1970, aprovechando las bajas tasas de interés internacionales, que se mantuvieron hasta 1979, la mayoría de los países de América Latina contrajeron una deuda externa muy abultada para financiar sus importaciones y hacer frente al aumento del precio del petróleo. Sin embargo, en la segunda etapa de la crisis petrolera, los países industrializados decidieron responder al alza del precio del petróleo mediante una reducción de las importaciones y políticas monetarias estrictas. Como resultado de estas medidas, las tasas de interés internacionales aumentaron de un promedio de -3.4% entre 1970 y 1980 a 19.9% en 1981, 27.8% en 1982 y 17.4% en 1983 (Edwards, 1995). Antes de este cambio, las condiciones de los mercados de capital facilitaban la financiación del déficit, pero a partir de ese momento se vieron afectados tanto la corriente de fondos como el saldo de la deuda contraída a tasas de interés flotantes. En América Latina, cerca de la mitad del aumento del déficit de cuenta corriente de la región en 1981 y 1982 puede imputarse al deterioro de los precios unitarios de todas las exportaciones con excepción del petróleo y la marcada alza de las tasas de interés internacionales. En 1981, el servicio de la deuda de la región (excluidos México y Venezuela) aumentó del 30% al 40%.

La crisis de la deuda de 1982, provocada por el incumplimiento por parte de México de sus obligaciones financieras puso fin al período de crecimiento regional financiado mediante préstamos, pues los países tuvieron que adaptarse a la nueva situación económica. En líneas generales, la Argentina, así como otros países endeudados, tuvo que reducir las importaciones a fin de que el balance comercial arrojara un excedente. En consecuencia, el gobierno elevó los aranceles externos con el objeto de disminuir el volumen de las importaciones, para lo cual volvió a recurrir a las políticas comerciales aplicadas en el período de aplicación del modelo de sustitución de importaciones. El déficit del comercio exterior, sumado a la necesidad de acumular un saldo positivo del balance comercial mediante el incremento de las exportaciones, se convirtió en el principal obstáculo para el crecimiento. Los efectos de las medidas tomadas se vieron muy limitados por la caída de los bajos términos de intercambio que afectaba a la mayor parte de las exportaciones argentinas. El país, agobiado por la deuda, intensificó las

políticas de ajuste a través de una devaluación real de gran magnitud e impuso un mayor control a las importaciones a fin de poder pagar la deuda y mantener un nivel mínimo de importaciones.

La respuesta de la Argentina a la crisis de la deuda no fue distinta a la de otros países. A mediados de 1982, además de llevar a cabo operaciones de salvataje del sector privado, que había contraído deudas en dólares, el gobierno adoptó nuevas medidas para frenar las importaciones. Entre otras cosas, restauró los aranceles elevados y otros obstáculos a las importaciones, a los que se agregaron exenciones tributarias a las exportaciones tradicionales y subsidios fiscales a las industrias exportadoras. Ese mismo año, también se implantó un sistema de permisos de importación. Mediante estas medidas, los coeficientes de importación recuperaron el nivel anterior a la apertura de la economía en 1978.

El elevado servicio de la deuda no sólo constituía un problema que afectaba al balance de pagos, sino que también tenía consecuencias a nivel fiscal. Debido a las medidas de ajuste recesivas y las drásticas devaluaciones, la mayor parte de los fondos recaudados por concepto de impuestos tuvieron que destinarse al servicio de la deuda, a tal punto que el déficit fiscal fue muy elevado durante todo ese período. La monetización del déficit provocó inflación y culminó en los procesos hiperinflacionarios de fines de la década de 1980.

Las instituciones financieras internacionales, entre otras el FMI y el Banco Mundial, comenzaron a presionar a los países de América Latina para que no se limitaran a aplicar planes de estabilización e iniciaran reformas estructurales que se consideraban adecuadas para resolver los problemas macroeconómicos de la región a largo plazo. A mediados de la década de 1980, las instituciones financieras comenzaron a fomentar la liberalización económica mediante la concesión de créditos condicionados a la aplicación de determinadas políticas a los países de América Latina. Al principio, éstos se resistieron a las presiones aunque se declaraban partidarios de la reforma, por lo que su avance a fines de la década de 1980 fue muy lento. La condicionalidad de los créditos era muy amplia y general y, al principio, su único objetivo era recuperar el nivel nominal de protección vigente antes de la crisis de la deuda.

Cuadro 5
NIVEL MEDIO DE LOS TIPOS ARANCELARIOS
1976-1989

1976	1980	1987	1989
55.9	27.8	39.4	23.8

Fuente: M. Kiguel y N. Liviatan, "Stopping three big inflations. Argentina, Brazil and Peru", *Reform, Recovery and Growth*, R. Dornbush y S. Edwards, Chigaco, University of Chicago Press, p. 231 y A. Reca, "Política comercial durante la última década", Buenos Aires, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL).

Así fue como, a raíz de las presiones mencionadas y de la evolución de los conceptos en esta materia, a mediados de los años ochenta, la Argentina inició un programa moderado de liberalización del comercio. El nivel medio de los aranceles comenzó a disminuir gradualmente, del 39.4% en 1987 al 23.5% en 1989 (véase el cuadro 5). Los aranceles más altos se redujeron del 102.5% en 1987 al 80% en 1989 (Reca, en prensa).

En el cuadro 6 se observa claramente que el único signo positivo en ese período fue el crecimiento del sector exportador. Todos los indicadores macroeconómicos tuvieron un comportamiento muy deficiente.

El examen de las tres décadas anteriores a 1990 demuestra que la economía argentina ha sido muy inestable y se ha caracterizado por cambios drásticos de las estrategias de desarrollo. Teniendo en cuenta esta situación de inestabilidad, es muy difícil explicar qué impulsó el crecimiento económico de esas décadas. Evidentemente, no fueron las exportaciones ni las inversiones. De hecho, es imposible individualizar una estrategia de desarrollo única o predominante que se mantuviera vigente por más de tres o cuatro años, si bien los principales incentivos macroeconómicos aplicados otorgados durante gran parte de esos treinta años tenían un sesgo autoexportador (impuestos sobre las exportaciones y precios relativos negativos) y contra las inversiones (precios elevados de los bienes de capital, restricción de las inversiones extranjeras y limitación de los mercados financieros). La única estrategia clara aplicada en la Argentina que servía de base al modelo de sustitución de importaciones era la que favorecía la generación de ingresos en el sector industrial mediante la aplicación de altos aranceles proteccionistas que lo hacían altamente rentable. A su vez, parte de esos ingresos eran captados por el Estado, que los redistribuía a fin de incrementar el consumo interno, lo que estimulaba la demanda de productos del sector industrial en expansión. La importancia asignada al mercado deja sin responder la pregunta de qué hacer con las limitaciones del sector externo. Se pensaba que este problema se resolvería a través del sector exportador tradicional, es decir, del sector agrícola. Como ya se ha señalado, esta fórmula no dio resultados muy satisfactorios y la economía fue víctima de una serie de ciclos de expansión y contracción de la economía provocados por las crisis del sector externo.

Cuadro 6
INDICADORES MACROECONÓMICOS
1980-1990
(Variación porcentual)

	1980	1990
Exportaciones	100	178.0
Importaciones	100	41.1
PIB	100	90.6
PIB industrial	100	76.0
Inversiones	100	29.9
Consumo	100	84.2
PIB per cápita	100	75.0

Fuente: B. Kosacoff, Business Strategies and Industrial Adjustment: The Case of Argentina, trabajo presentado en una conferencia realizada en la Universidad de Londres el 1° de febrero de 1996.

II. CAMBIO DE RUMBO EN LOS AÑOS NOVENTA

En 1989 se inició una nueva etapa con el gobierno del Presidente Carlos Menem. El rotundo fracaso económico del gobierno anterior, que culminó en un brote hiperinflacionario, contribuyó a debilitar la resistencia de la sociedad contra una reforma estructural dolorosa. El nuevo gobierno introdujo una serie de reformas de gran alcance dirigidas al desarrollo de un sistema de libre mercado que comprendían un ajuste fiscal, privatizaciones, la desregulación de los mercados internos, la liberalización unilateral del comercio exterior y la integración regional. Además, se adoptaron medidas destinadas a la desregulación de la banca, la modificación del régimen de pensiones, la restricción del gasto público y la liberalización de las inversiones extranjeras. El gobierno anterior ya había comenzado a introducir algunos de estos cambios en forma moderada, pero durante el gobierno de Menem se profundizaron.

Al cabo de dos años de reformas parciales y ante la amenaza de otro brote hiperinflacionario, a principios de 1991 el nuevo gobierno cambió el equipo económico. El nuevo equipo adoptó un plan antiinflacionario muy estricto, cuya base es la Ley de Convertibilidad sancionada en marzo de 1991. En virtud de esa ley, se prohíbe al Banco Central emitir moneda si no cuenta con el respaldo equivalente en divisas, con lo que esa institución se convirtió en una suerte de instituto monetario. El peso quedó vinculado al dólar de los Estados Unidos, en una relación de uno a uno con esa divisa. Esto respondía a la convicción de que el uso del tipo de cambio como ancla y la aplicación simultánea de una política fiscal rígida eran requisitos indispensables para estabilizar los precios. Éste se había convertido en un objetivo fundamental, después de dos períodos de hiperinflación en menos de dos años. Asimismo, el gobierno entendía que la fijación del tipo de cambio por ley era el medio más eficaz para despertar la confianza de los agentes económicos y controlar las expectativas inflacionarias. Mediante el plan también se eliminaba la inercia inflacionaria, porque se prohibía la indización de los precios, incluidos los salarios negociados en el marco de las convenios colectivos de trabajo, por lo que los salarios podían aumentar sólo si se producía un aumento de la productividad. Estas medidas produjeron una reducción drástica de la tasa de inflación. La estabilidad de los precios y las reformas estructurales estimularon la reanudación de la entrada de capital extranjero y condujeron a un auge de la economía entre 1991 y 1994.

En el período 1990-1993 se privatizaron total o parcialmente más de 20 empresas de propiedad del Estado, incluidas la empresa petrolera y las principales empresas de servicios públicos. Además, las carreteras más transitadas se dieron en concesión a empresas privadas, con derecho a cobrar peajes. En 1992, el año en que se realizaron más privatizaciones, el monto de las ventas ascendió a 8 400 millones de dólares, cifra equivalente al 4% del PIB (Devlin, 1993). En 1994, el monto acumulado de las inversiones por concepto de privatizaciones alcanzó la extraordinaria cifra de 15 900 millones de dólares (CEP, 1996). La mayor parte de dichas operaciones se detalla en el cuadro 7. La inversión extranjera directa (IED) desempeñó un papel importante en este proceso, ya que aportó más del 60% del capital (Chudnovsky coord., 1996). Su aumento se produjo en tres etapas: i) la privatización de las empresas de propiedad del Estado, ii) inversiones en industrias muy protegidas y apoyadas por el Estado, como la

industria automotriz, y iii) inversiones en sectores más competitivos, orientados a las exportaciones, y los servicios, como la agroindustria, la banca, el petróleo y el gas, la minería y la construcción.

Cuadro 7
PRIVATIZACIONES
1990-1996

(En millones de dólares de los Estados Unidos)

Sector	Dinero en efectivo	Títulos	Total
Petróleo	5 483.2	2 276.8	7 760.0
Comunicaciones	2 271.0	5 000.0	7 271.0
Electricidad	1 627.4	2 021.9	3 649.3
Gas	1 142.4	1 540.9	2 683.3
Transporte aéreo	260.0	1 610.0	1 870.0
Bienes del Estado	202.5	-	202.5
Industrias siderúrgicas	143.3	41.8	185.1
Defensa	85.9	4.4	90.3
Sector financiero	86.3	-	86.3
Otros	61.5	-	61.5
Buques cisterna	27.0	-	27.0
Agricultura y ganadería	18.1	-	18.1
Hoteles	3.7	12.0	15.7
Transporte marítimo	14.6	-	14.6
Radio y televisión	13.9	-	13.9
Servicios de agua potable ^a	-	-	-
Ferrocarriles ^a	-	-	-
Carreteras ^a	-	-	-
TOTAL	11 440.8	12 507.8	23 948.6

Fuente: Boletín Informático Techint, N° 283, Buenos Aires, julio-septiembre, 1996, p. 66.

^a Servicios públicos entregados a empresas que pagan un canon anual a cambio del derecho a explotarlos.

Políticas comerciales

En 1990 el gobierno inició un proceso drástico de liberalización unilateral del comercio exterior. El gobierno de Menem redujo el nivel medio de los aranceles del 30% al 18% y eliminó casi por completo las barreras no arancelarias. El fundamento de las medidas de liberalización del comercio era que el incremento de la competitividad mantendría bajo control los precios internos y estimularía el aumento de la competitividad en la medida en que las empresas nacionales reestructuraran sus actividades a fin de hacer frente al nuevo entorno competitivo. El gobierno estableció sólo tres niveles arancelarios: 22% para los productos acabados, 11% para los bienes intermedios, y 0% para los productos primarios y los bienes de capital. En 1991, el nivel medio de los aranceles era de sólo el 9.7%. El establecimiento de la nueva estructura arancelaria definitiva fue algo accidentado, debido a que el tipo de cambio no podía utilizarse como instrumento para responder al auge inicial de las importaciones, hubo que recurrir a aranceles y barreras no arancelarias especiales para resolver la situación provocada por el aumento de las importaciones, que se triplicaron en sólo tres años.

Sin embargo, se siguió otorgando a algunas industrias, como la automotriz, un trato especial consistente en aranceles más altos y cuotas de importación. A fines de 1992, y para compensar el

deterioro del balance comercial, se aumentó del 3% al 10% el gravamen de estadística, que en realidad equivalía a un recargo arancelario. A mediados de 1993, y como reacción a los rápidos efectos de la liberalización del comercio y la apreciación del tipo de cambio sobre los sectores industriales clave, que competían con las importaciones, el gobierno adoptó medidas selectivas de protección. Los beneficiarios de estas nuevas iniciativas fueron las industrias textil, del papel y de la alimentación. Las cifras que figuran en el cuadro 8 no permiten apreciar la magnitud real de los cambios, pues en la década de 1980 regían una gran variedad de barreras no arancelarias como la prohibición de ciertas importaciones y la Ley de Compre Nacional, eliminadas después de 1990. En enero de 1995, se implantó el arancel externo común del Mercosur, por lo que algunos aranceles aumentaron y otros se redujeron. En la siguiente sección se examina la incidencia que ha tenido el Mercosur en las políticas comerciales e industriales de la Argentina.

Cuadro 8
EVOLUCIÓN DE LOS ARANCELES A LAS IMPORTACIONES
1987-1995
(En porcentajes)

	1987	1989	1991	1992	1994	1995	Arancel externo común
Nivel medio de los aranceles	39.4	23.5	14.0	11.0	9.4	11.0	11.0
Desviación estándar	21.6	14.5	6.9	6.0	6.0	6.2	6.0
Arancel máximo	102.5	80.0	39.5	35.0	20.0	30.5	20.0
Arancel mínimo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gravamen de estadística	3.0	3.0	3.0	4.2	10.0	2.3	0.0

Fuente: A. Reza, Política comercial durante la última década, Buenos Aires, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IREAL), en prensa.

III. EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA RECIENTE

Para analizar los resultados del Plan de convertibilidad, se puede dividir en dos etapas, separadas por la crisis del peso mexicano. En la primera (1991-1994) se registró un crecimiento económico importante. La segunda se ha caracterizado por una recesión desencadenada por la crisis financiera de 1995, seguido de una rápida recuperación del proceso de crecimiento en el período 1996-1997.

El éxito más importante del Plan de Convertibilidad fue la reducción drástica del índice de precios al consumidor, del 1 343.7% en 1990 al 0.1% en 1996 (véase el cuadro 9). La nueva situación de estabilidad y la implementación simultánea de reformas estructurales dirigidas a implantar una economía de mercado, permitieron pasar de la contracción de los años ochenta a una recuperación económica vigorosa. Entre 1990 y 1996, la tasa media anual de crecimiento del PIB fue del 6%, lo que equivale a un aumento consolidado del 34.4% (véase el cuadro 10).

Cuadro 9
ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
1989-1996

Año	Variación porcentual
1989	4 923.0
1990	1 343.0
1991	84.0
1992	17.5
1993	7.4
1994	3.9
1995	1.6
1996	0.1

Fuente: A. Reca, Política comercial durante la última década, Buenos Aires, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), en prensa.

Durante este período la inversión se convirtió en el aspecto más dinámico de la economía. En 1990 ésta sólo representó un 14% del PIB, pero en 1994 llegó al 23%. Entre 1991 y 1994 las corrientes de inversiones extranjeras ascendieron a más de 30 000 millones de dólares, en tanto que la IED alcanzó a 15.9 millones de dólares.

Políticas comerciales e industriales aplicadas en el marco del Plan de Convertibilidad

Los diversos sectores de la economía reaccionaron de distintas formas ante la iniciación de un período de cambios estructurales sostenido, caracterizado por la liberalización del comercio, una apreciación inicial del tipo de cambio y una gran expansión de la demanda local. El primer impacto del drástico plan de estabilización fue una etapa inicial de cambios acelerados de los precios relativos, que favorecieron a los bienes no transables en detrimento de los transables. Al mismo tiempo, como la tasa de inflación se reducía a un ritmo inferior al esperado y el tipo de cambio se mantenía fijo, el precio de los productos nacionales superó el de los importados, lo que acentuó la presión sobre los productores argentinos.

Cuadro 10
TASA REAL DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB
1990-1997
(En porcentajes)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^a
PIB total	-1.3	10.5	10.3	6.3	8.5	-4.6	4.3	7
PIB agrícola	8.4	4.3	4.3	3.1	3.6	2.3	1.6	n.d.
PIB industrial	-2.3	9.9	9.9	5.1	6.2	-7.0	5.2	n.d.

Fuente: Diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

^a Estimación.

En el período indicado, el 75% del crecimiento puede atribuirse a sólo cinco sectores de la economía. El primer lugar lo ocupa la industria automotriz, a la que se aplicaba un régimen especial, con un crecimiento medio anual del 38.2%. Le siguieron el sector de fabricación de cocinas y artefactos calentadores de agua para el hogar, con un crecimiento del 12.2%, el sector petrolero con un 11.8% y los sectores de refrigeradores, lavadoras y cemento con un 6.3%. Tres de estos sectores están vinculados a la producción de bienes de consumo duraderos (Kosacoff, 1995). En cambio, entre 1990 y 1994 la producción de bienes de capital, tractores y productos intermedios para la industria textil se redujo considerablemente (véase el cuadro 11). Por ejemplo, la producción de bienes de capital en 1994 sólo representó el 64.7% del nivel alcanzado en 1990 y fue un 74% más baja que la de 1984.

El aumento repentino de las tasas de interés internacionales en 1994 y luego la crisis del peso mexicano ocurrida en diciembre del mismo año frenaron la expansión de la economía; esto, sumado a la disminución del consumo, convirtió a esa caída repentina en una marcada contracción. El choque exógeno de la crisis mexicana y la tensión que provocó en los mercados financieros argentinos sumieron a la economía en la recesión. En 1995 el PIB se redujo en un 4.6% y la producción industrial disminuyó casi un 7%¹ (Kosacoff, 1996). La tasa de desempleo aumentó del 11.2% en 1994 al 18.2% en 1995, y los salarios reales comenzaron a descender.

¹ Concluyó una etapa de crecimiento que se prolongó durante 19 trimestres hasta el primer trimestre de 1995. Durante ese período la producción industrial aumentó más de un 30%. En el segundo trimestre de 1995, la actividad se redujo un 4.1%, y en todo el año la reducción llegó al 7%. El sector más afectado fue el de la fabricación de bienes duraderos, especialmente la industria automotriz, que había encabezado el proceso de crecimiento industrial desde el comienzo del Plan de Convertibilidad hasta 1994.

Cuadro 11
ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL A NIVEL GENERAL Y SECTORIAL
1991-1994
(Base 1990 = 100)

Sectores	1991	1992	1993	1994	Var. % 94/90
Industria automotriz	138.4	259.6	335.1	405.3	304.3
Refrigeradores, equipos de aire acondicionado y lavadoras	159.0	215.2	222.4	236.4	136.4
Cocinas y artefactos calentadores de agua para el hogar	176.2	232.5	259.6	212.1	136.4
Cemento	122.3	141.5	157.8	176.8	112.1
Neumáticos	95.3	113.3	125.5	147.4	76.8
Índice de producción industrial	105.4	113.3	117.4	123.4	47.4
Acero	90.4	85.1	100.4	119.8	23.4
Cigarrillos	104.1	111.4	116.5	119.3	19.8
Alimentos y bebidas	112.1	113.5	112.3	119.3	19.3
Aluminio	93.3	94.0	104.7	106.1	19.3
Insumos plásticos	96.7	96.2	92.9	105.1	6.1
Papel y celulosa	105.4	106.4	101.5	104.8	5.1
Petróleo procesado	99.5	106.7	105.6	97.2	4.8
Productos agroquímicos	102.4	79.2	106.6	89.3	-2.8
Insumos textiles	106.8	95.2	88.1	87.0	-10.7
Tractores	50.5	58.5	56.9	86.0	-13.0
Productos petroquímicos	81.4	89.5	89.5	91.1	-13.4
Minerales para la industria química	97.0	79.1	75.3	75.2	-14.0
Insumos de bienes de capital	92.6	96.7	77.7	64.7	-24.8

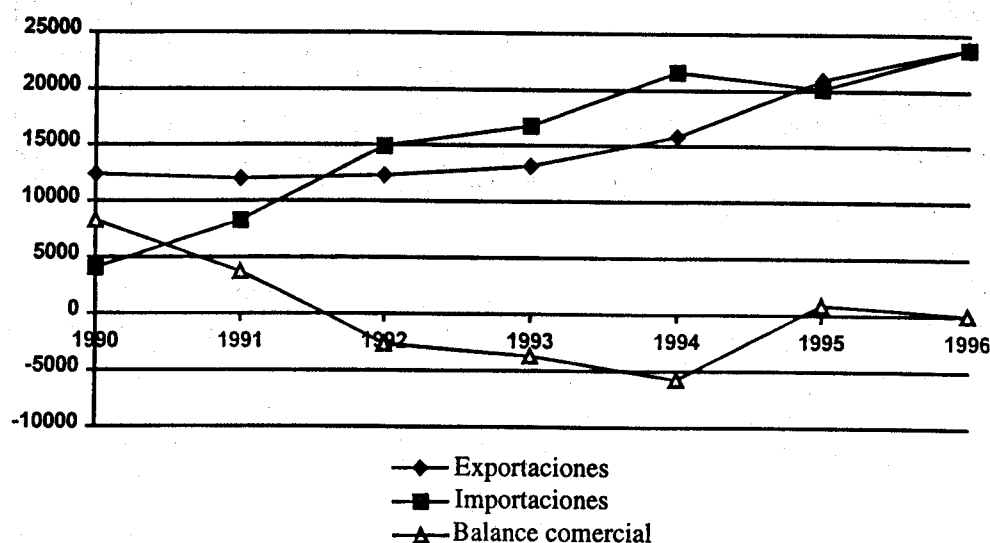
Fuente: D. Chudnovsky (coord.), Los límites de la apertura: liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1996, p. 65.

El “efecto tequila” coincidió con un período de suma fragilidad del proceso de reformas estructurales de la Argentina. Como ya se ha señalado, el uso de un tipo de cambio fijo como ancla para frenar la inflación trajo aparejada una apreciación de la moneda, que recién empezaba a recuperar el nivel de equilibrio. Asimismo, acababa de iniciarse el proceso de crecimiento de los sectores exportadores competitivos y las importaciones habían aumentado a consecuencia de diversos factores, entre otros la liberalización del comercio, la apreciación de la moneda, el auge del consumo local y una gran liquidez internacional. Todo esto se tradujo en un déficit importante del balance de pagos (equivalente a poco más del 3% del PIB, aunque mucho menor que el 8% registrado en México). Esta situación, sumada a la larga historia de notable inestabilidad del tipo de cambio, produjo un pánico financiero generalizado entre los inversionistas nacionales y extranjeros. Aprovechando la liberalización de las normas sobre movimiento de capitales, parte importante de los recursos financieros itinerantes que habían ingresado a la Argentina en los años anteriores abandonaron el país rápidamente.

La depresión fue más corta pero más profunda de lo esperado, porque el país cumplió estrictamente los compromisos asumidos con respecto al ancla cambiaria y no devaluó la moneda. En 1996 la economía empezó a recuperarse de la fuerte contracción de 1995 y el PIB aumentó un 4.4% en relación con el año anterior. El país volvió a recibir capitales extranjeros y las inversiones aumentaron un 8.1% (Ministerio de Economía, 1997). En el primer semestre de 1997, se consolidó la recuperación y el PIB creció más de un 8%, por lo que se estima que el aumento anual será del 7%. Este proceso de crecimiento se diferencia del anterior en que las exportaciones y la inversión están aumentando a un ritmo más pronunciado que el consumo, que recién comienza a recuperar el nivel registrado antes de la crisis.

En cuanto a las políticas comerciales, la liberalización acelerada del comercio en los años noventa produjo un déficit comercial por primera vez en treinta años, con la excepción de 1975. En 1991 el balance comercial arrojó un superávit de 3 600 millones de dólares, mientras que en 1994 se registró un déficit de 5 800 millones de dólares, equivalente al 2.1% del PIB. Las importaciones se quintuplicaron con creces en sólo cuatro años y en 1994 ascendían a 21 500 millones de dólares. En cambio, las exportaciones no tuvieron un incremento significativo hasta 1994, cuando comenzaron a crecer a un ritmo vigoroso. Tras la contracción de la economía en 1995, el sector exportador adquirió gran dinamismo. Las exportaciones aumentaron un 32.3% en relación con 1994, alcanzando 20 900 millones de dólares en 1995, con lo que el saldo del balance comercial arrojó un resultado positivo. Pese a la recuperación de la demanda interna, esta tendencia se mantuvo en 1996 y el monto total de las exportaciones ascendió a 23 800 millones de dólares, por lo que el balance comercial tuvo un saldo positivo por segundo año consecutivo y el valor de las exportaciones prácticamente se duplicó con respecto a 1992 (véanse el gráfico 1 y el cuadro 12).

Gráfico 1
BALANCE COMERCIAL DE LA ARGENTINA
(En millones de dólares)



Fuente: Diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Cuadro 12
BALANCE COMERCIAL DE ARGENTINA
1990-1996
(En millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Exportaciones	12 353	11 978	12 235	13 118	15 839	20 963	23 811
Importaciones	4 077	8 275	14 872	16 784	21 590	20 122	23 762
Balance comercial	8 276	3 703	-2 637	-3 666	-5 751	841	49
Total intercambio comercial	16 430	20 253	27 107	29 902	37 429	41 085	47 573

Fuente: Diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

El crecimiento de las exportaciones ha sido uniforme en diversos rubros y la composición de las exportaciones de la Argentina no se modificó sustancialmente. Los cambios más importantes han sido la transformación del petróleo en un rubro importante, cuyas exportaciones correspondieron al 13% del total en comparación con 6.4% en 1990, y el rápido crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados que superó las tradicionales del sector agrícola (véase el cuadro 13). Este aumento de las exportaciones refleja varios cambios, algunos estructurales y otros que pueden revertirse en el futuro. Las causas del aumento de las exportaciones en este período son las siguientes:

- La puesta en marcha del Mercosur en un período en que en el Brasil se producía una apreciación real del tipo de cambio y un proceso de crecimiento acelerado del consumo local, que alentaron las exportaciones de la Argentina. Entre 1992 y 1996, el aumento de las exportaciones al Brasil representó el 40% del incremento total de las exportaciones argentinas.

- Las exportaciones de petróleo y gas, que por sí solas representaron el 15% del aumento de las exportaciones en el período 1992-1996, reflejan un cambio de tipo estructural. La desregulación y las privatizaciones modificaron drásticamente el funcionamiento de ese sector de la economía. El auge de las inversiones de empresas petroleras extranjeras y nacionales provocaron un marcado aumento de la oferta de petróleo y gas, que transformó a la Argentina en proveedor natural de Brasil y Chile, importadores de productos energéticos. Estos dos países han dejado de comprarle a sus proveedores tradicionales de petróleo para importarlo de Argentina, que lo produce a precios competitivos. Además, gracias a las enormes reservas de gas que posee, este país pronto estará en condiciones de satisfacer las necesidades energéticas de sus vecinos mediante una red de gasoductos que ya están funcionando, en construcción o en una etapa de planificación muy avanzada.

- La reciente alza del precio de algunos productos básicos también ha contribuido a elevar las exportaciones del país. La relación de intercambio de la Argentina aumentó en un 12% en el período 1992-1996, aunque cerca de las dos terceras partes de este aumento puede atribuirse exclusivamente al alza de los precios del petróleo y de los cereales ocurrida en 1996.

Cuadro 13
EXPORTACIONES POR GRANDES SECTORES
1991-1996
(En miles de dólares)

Sector	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a	Variación porcentual 1996-1991
Productos primarios	3 301	3 500	3 279	3 735	4 816	5 810	176.0
Productos agrícolas procesados	4 927	829	4 924	5 806	7 474	8 425	170.9
Manufacturas	2 983	2 823	3 679	4 647	6 504	6 456	216.4
Petróleo y gas	766	1 082	1 236	1 651	2 169	3 082	402.3
TOTAL	11 978	12 235	13 118	15 839	20 963	23 774	198.4

Fuente: Datos elaborados por el autor sobre la base de información proveniente del INDEC y del Ministerio de Economía.

^a Cifras provisionales.

- Por último, pero no por ello menos importante, el incremento de la productividad resultante de las reformas estructurales y de las profundas medidas de reestructuración del sector privado también han contribuido significativamente a estos cambios. En los últimos cuatro a cinco años, muchos sectores han adoptado técnicas de producción modernas de nivel internacional, nuevos equipos, y prácticas de gestión y sistemas de control de calidad actualizados. Estos cambios han sido fundamentales para su supervivencia en un mercado interno cada vez más competitivo y, a la vez, han posibilitado la colocación de productos en los mercados de exportación.

Evidentemente estas transformaciones aceleradas tuvieron un costo muy elevado. Mientras las nuevas fuerzas de la competencia y el escaso apoyo del gobierno llevaban a muchas empresas a la quiebra, el sector público eliminó miles de puestos de trabajo. Ambos factores contribuyeron a aumentar drásticamente la tasa de desempleo, que alcanzó cifras nunca vistas en la Argentina. Si bien el desempleo manifiesto siempre había sido bajo e incluso, durante la crisis de la década de 1980, pocas veces superó el 6%, en 1995 abarcó al 18.6% de la población económicamente activa. Pese a la recuperación económica reciente, su disminución ha sido lenta (16% en mayo de 1997) aunque la economía creó la cifra récord de 500 000 puestos de trabajo en los 12 meses anteriores a esa fecha. Esta situación estimula cada vez más el debate sobre las políticas comerciales e industriales, por considerarse que influyen directamente en el nivel de empleo. Algunos economistas proponen adoptar normas laborales más flexibles para que el respectivo mercado pueda alcanzar el punto de equilibrio sin mayores sobresaltos. Muchos otros proponen que el Estado implemente políticas comerciales e industriales activas de fomento de los sectores que tengan mayor capacidad de creación de puestos de trabajo. Mientras tanto, la fragilidad de las cuentas fiscales y externas del país no le dejan al gobierno mucho margen de maniobra.

La economía argentina ha vuelto a crecer después de mucho tiempo. Si las estimaciones de expansión del PIB para 1997 son acertadas (de 6.5% a 7.5%), a fines de 1997 el país habrá registrado una alta tasa de crecimiento, del 6% anual, desde la puesta en marcha del Plan de convertibilidad en 1991. El crecimiento acumulado correspondiente a este período de siete años será ligeramente inferior al registrado en la década transcurrida entre 1965 y 1974, el período más prolongado de crecimiento ininterrumpido en la Argentina de posguerra. Sin embargo, los pilares económicos del crecimiento actual (expansión sostenida de las exportaciones y las inversiones, y muy baja inflación) permiten suponer que el país continuará creciendo durante varios años más. En cambio, es evidente que en la última parte del período 1965-1974 el proceso económico no era sustentable, como lo demuestra el caos macroeconómico de 1975 y 1976.

La evolución reciente se podría caracterizar como un proceso impulsado por las inversiones, ya que éstas han sido el componente más dinámico del PIB y muchas de las políticas aplicadas en este período tuvieron por objeto incrementarlas y elevar su eficacia. Algunas de las medidas adoptadas consistieron en la eliminación de todos los aranceles a la importación de bienes de capital que quedó sin efecto cuando entró en vigor el arancel externo común del Mercosur; la liberalización del régimen de inversiones extranjeras; la desregulación del sector financiero, y la sustitución de las inversiones públicas por las privadas, mediante el proceso de privatización. Estas medidas y la confianza creciente de los inversionistas sobre la perdurabilidad de las nuevas estrategias económicas contribuyeron a una recuperación acelerada del nivel de inversiones, que había sufrido una extraordinaria reducción a fines de la década de 1980. Como porcentaje del PIB, las inversiones siguen siendo reducidas si se las compara con las de algunos países asiáticos de crecimiento acelerado. Muchos analistas consideran que si se desea mantener una tasa de crecimiento apreciable a largo plazo, aún queda mucho por hacer para incrementar las inversiones. En los últimos años, el ritmo de aumento de las exportaciones también ha sido

espectacular, pero esa actividad sigue constituyendo un porcentaje muy reducido del PIB, de modo que difícilmente pueda afirmarse que el crecimiento haya sido impulsado por las exportaciones. Pese a lo anterior, cabe señalar que durante los primeros años de aplicación del Plan de Convertibilidad, la baja repentina de la tasa de inflación produjo un aumento del ingreso real que, junto con la expansión del crédito, dio un fuerte impulso al consumo. No obstante, desde 1995, la elevación del consumo interno sólo ha sido moderada, aunque el crecimiento de la inversión y de las exportaciones ha sido muy dinámico.

Como ya se ha señalado, el proceso de crecimiento no ha sido uniforme en todos los sectores, pero el período considerado aún es muy breve para tener una idea clara de los cambios estructurales que produjo en la economía. Cuando se analiza la participación en el PIB de cada subsector del sector manufacturero, que probablemente haya sido el más afectado por la sucesión de crisis y reformas de las últimas dos décadas, los cambios no parecen tan significativos. En el cuadro 14, la tendencia más notable que se observa es el constante descenso de la participación del sector manufacturero en la economía, fenómeno similar al registrado en otros países de América Latina en el mismo período y en la mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En este sector, el cambio más destacado de los años noventa ha sido la brusca contracción del subsector textil de prendas de vestir y, en menor medida, la del sector de los productos químicos y petroquímicos. Del conjunto de las manufacturas, los únicos subsectores que han crecido a un ritmo mayor que el PIB total, y en consecuencia han aumentado su participación, han sido el del papel y los materiales impresos y, en menor medida, los productos metalúrgicos básicos y las maquinaria y equipos.

Cuadro 14
EVOLUCIÓN DEL SECTOR MANUFACTURERO
1980-1995
(Como porcentaje del PIB)

	1980	1985	1990	1995
Industrias manufactureras	22.6	20.1	19.5	18.3
Textiles, prendas de vestir y productos de cuero	3.1	3.3	3.6	2.5
Maderas y derivados	0.7	0.6	0.6	0.5
Papel y material impreso	1.2	1.3	1.2	1.5
Productos químicos y petroquímicos	6.8	6.2	6.6	6.1
Procesamiento de productos minerales no metálicos	1.6	1.1	1.0	0.9
Metales comunes	1.0	0.8	1.4	1.5
Metalurgia, maquinaria y equipos	8.0	6.5	4.9	5.0
Otras industrias manufactureras	0.3	0.2	0.2	0.2

IV. EL MERCOSUR

Los orígenes del Mercosur se remontan a 1986, cuando la Argentina y el Brasil adoptaron el Programa de Integración y Cooperación Económica. Los dos objetivos del programa eran fortalecer los nuevos regímenes democráticos en ambos países, y ampliar y diversificar el comercio bilateral. La expansión del comercio debía regirse por protocolos constituidos principalmente por acuerdos sectoriales. Pese a la inestabilidad económica, las exportaciones al Brasil, expresadas como porcentaje del total, aumentaron del 5.8% en 1985 al 11.4% en 1990, es decir, de 698 millones de dólares a 1 120 millones. Los Presidentes Alfonsín y José Sarney firmaron un tratado de integración destinado a crear una zona de libre comercio en un período de 10 años. En 1990, los gobiernos de Menem y Fernando Collor de Mello firmaron un nuevo acuerdo, que representó un gran avance en el proceso de integración. En lugar de proceder en forma gradual, los dos países decidieron omitir varias etapas intermedias y proceder directamente a la creación de un mercado común en 1995. En 1991, tras la firma del Tratado de Asunción, Paraguay y Uruguay se incorporaron al nuevo bloque comercial incipiente. En el Tratado se contemplaba la creación de un mercado común en 1995, integrado por los cuatro países y que consistiría en la reducción programada de los aranceles entre éstos hasta su eliminación total en 1995. Más adelante, el establecimiento de un mercado común integral se postergó para el año 2006 y se decidió crear una unión aduanera parcial, que debía entrar en vigor el 1° de enero de 1995. El carácter parcial se debía a que sólo alrededor de un 80% de los productos comercializados estarían exentos de gravámenes. El porcentaje restante correspondía a los sectores vulnerables de los países miembros, como el textil, el del acero, la industria automotriz, y algunos productos agrícolas y petroquímicos.

La notificación del acuerdo del Mercosur al GATT se hizo con arreglo a la cláusula de habilitación, no conforme a lo establecido en el artículo XXIV, en el que figuran las principales disposiciones relativas a la aplicación territorial, el tráfico fronterizo, las uniones aduaneras y zonas de libre comercio. La cláusula de habilitación es el fundamento jurídico del trato preferencial otorgado a los países en desarrollo en la Ronda de Tokio e incluye los acuerdos de comercio preferencial entre los países en desarrollo (Laird, 1997).

El Arancel Externo Común del Mercosur se adoptó como parte del Protocolo de Ouro Preto en 1994. En este acuerdo se armonizaba entre un 0% y un 20% los niveles de los aranceles del 85% de todos los productos, lo que equivale a un promedio de 11%. La convergencia del 15% no armonizado está prevista para los próximos 10 años. Entre los sectores exceptuados figuran bienes de capital, productos informáticos, equipos de telecomunicaciones y una serie de artículos seleccionados por cada país, 232 en el caso de Argentina, 186 en el de Brasil, 253 en el de Paraguay y 212 en el de Uruguay (Comisión Nacional del Comercio Exterior (CNCE), 1994). En la lista argentina se incluyeron los productos metalúrgicos y químicos, el calzado, los juguetes y los artefactos para el hogar.

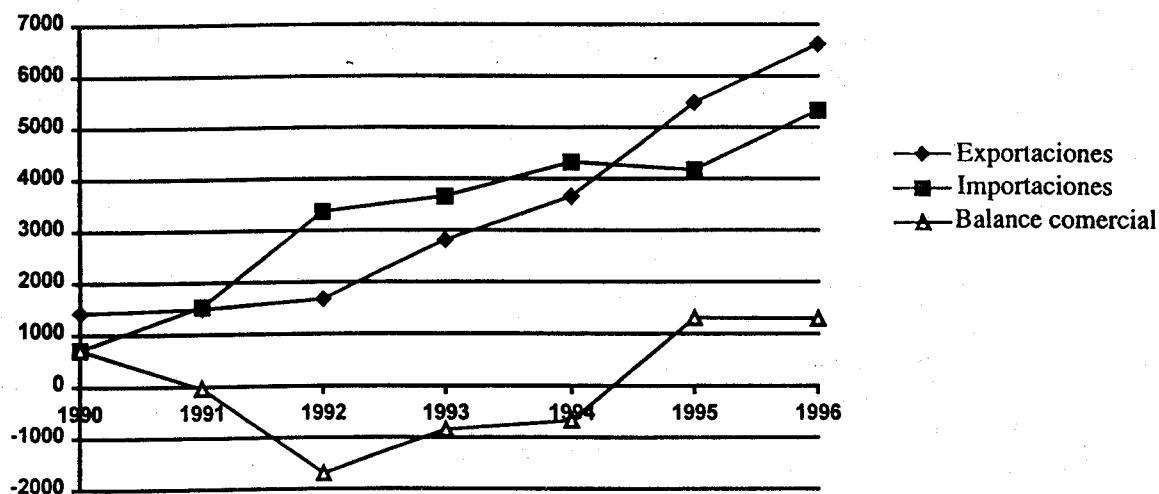
Cuadro 15
**ESTRUCTURA ARANCELARIA DEL MERCOSUR PARA 1995 Y ARANCEL
 EXTERNO COMÚN DEFINITIVO
 2001-2006**
(En porcentajes)

Sector	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Promedio	Definitivo
Total	10.5	11.9	9.4	10.8	10.7	11.2
Agricultura, silvicultura y pesca	7.0	7.0	6.9	6.9	7.0	7.0
Manufacturas	3.4	3.6	3.4	3.4	3.5	3.4
	10.8	12.3	9.6	11.1	11.0	11.5

Fuente: S. Laird, "Mercosur: Objectives and Achievements", documento presentado a la Tercera Conferencia Anual sobre el Desarrollo de América Latina y el Caribe, organizada por el Banco Mundial, Montevideo, 30 de junio al 1° de julio de 1997. p. 10.

El régimen que se aplicará en el futuro a dos sectores especiales, de las industrias automotriz y del azúcar, aún se está negociando. Para ambos se han establecido cronogramas de reducción gradual. El plazo del sector azucarero para adaptar su funcionamiento a la unión aduanera es hasta el año 2001. El sector automotriz deberá eliminar las exigencias de contenido de productos nacionales y de equilibrio de las exportaciones para el año 2000, a fin de compatibilizarlos con el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio de la OMC, sobre el cual se presenta más información en la sección VII. En este Acuerdo se otorga a los países en desarrollo un período de gracia más prolongado que a los desarrollados, pero de todos modos para el año 2000 deben cumplir con las disposiciones pertinentes. Los dos sectores mencionados son muy vulnerables y los gobiernos se ven sometidos a presiones intensas de los grupos de intereses.

Gráfico 2
BALANCE COMERCIAL DE ARGENTINA CON BRASIL
(En millones de dólares)



Fuente: Diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Cuadro 16
BALANCE COMERCIAL DE ARGENTINA CON EL MERCOSUR Y CHILE
(En millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
BRASIL							
Exportaciones	1 423	1 489	1 671	2 814	3 655	5 484	6 615
Importaciones	715	1 532	3 367	3 664	4 325	4 175	5 326
Balance comercial	708	-43	-1 696	-850	-670	1 309	1 289
Total del intercambio comercial	2 138	3 021	5 038	6 478	7 980	9 659	11 941
CHILE							
Exportaciones	462	488	581	592	999	1 475	1 766
Importaciones	95	236	395	473	541	514	559
Balance comercial	367	252	186	119	458	961	1 207
Total del intercambio comercial	557	724	976	1 065	1 540	1 989	2 325
URUGUAY							
Exportaciones	263	311	384	512	650	654	719
Importaciones	79	166	247	297	395	279	293
Balance comercial	184	145	137	215	255	375	426
Total del intercambio comercial	342	477	631	809	1 045	933	1 012
PARAGUAY							
Exportaciones	147	178	272	358	498	631	584
Importaciones	38	40	62	67	63	140	182
Balance comercial	109	138	210	291	435	491	402
Total del intercambio comercial	185	218	334	425	561	771	766

Fuente: Diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

La implementación del Mercosur ha dado resultados notables. Como se ve en el gráfico 2 y el cuadro 16, el comercio ha aumentado considerablemente. Desde 1990, la participación de las exportaciones entre los países miembros del grupo en el total de exportaciones se ha duplicado con creces y también se ha incrementado considerablemente la participación de las importaciones entre los países miembros en relación con las importaciones totales. Asimismo, el comercio de los integrantes del Mercosur con el resto del mundo ha crecido en forma asombrosa, lo que indica que el régimen de integración no ha afectado el comercio con otras regiones. Las exportaciones de la Argentina a los demás países del bloque han aumentado en más de cuatro veces, de 1 800 millones de dólares en 1990 a 7 900 millones en 1996. De hecho, Brasil se convirtió en el principal socio comercial de la Argentina, desplazando a los Estados Unidos.

En 1996, Bolivia y Chile firmaron acuerdos especiales con el Mercosur, con el objeto de crear una zona de libre comercio dentro de algunos años. Ya se ha comenzado a otorgar un trato especial a la mayoría de los productos y se adoptó un plazo de varios años para incluir en los acuerdos de libre comercio del nuevo bloque a algunos productos vulnerables. Estos acuerdos sustituyen un acuerdo bilateral anterior firmado entre la Argentina y Chile, que estimuló notablemente el comercio entre las dos naciones, hasta entonces muy reducido, pese a que la frontera entre ambos países es una de las más extensas del mundo. Entre 1990 y 1996, el comercio entre los vecinos trasandinos se cuadruplicó, es decir, aumentó más que el intercambio entre la Argentina y sus dos socios comerciales más pequeños. Actualmente, la Argentina tiene un gran superávit comercial con Chile y el resto del Mercosur, que obedece sobre todo a que se ha convertido en el evidente proveedor de alimentos y productos energéticos del Mercosur, lo que contribuye a que el comercio entre sectores sea más equilibrado.

V. LOS ACUERDOS DE LA RONDA URUGUAY, LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC) Y SUS REPERCUSIONES²

La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales produjo cambios importantes en el comercio mundial. En estas negociaciones se consideraron por primera vez temas relacionados con los derechos de propiedad intelectual, los servicios, la agricultura y las inversiones. En consecuencia, las negociaciones de la Ronda Uruguay trascendieron el ámbito de la protección en frontera, como las barreras arancelarias, e incluyeron aspectos que afectan las políticas nacionales. Otro resultado de este proceso fue la creación de la OMC, cuyos signatarios están obligados a respetar los acuerdos adoptados en materia de medidas antidumping, subvenciones, derechos compensatorios y valoración en aduana.

Al igual que muchos otros países en desarrollo, la Argentina se ve afectada por los conflictos que surgieron en torno a varios temas clave durante el extenso período de negociaciones. Al igual que para la mayoría de los países, para la Argentina los acuerdos finales son perjudiciales y beneficiosos a la vez. Vale la pena analizar cuatro aspectos, debido a su importancia en términos de las políticas comerciales e industriales: i) en realidad, el primer aspecto se relaciona con dos temas en cuya consideración la Argentina tuvo una participación muy importante durante las negociaciones, ya que ambos se refieren a varios sectores y tendrán repercusiones a largo plazo; se trata del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y el Acuerdo sobre la Agricultura; ii) el segundo aspecto se refiere a las políticas comerciales de la Argentina, que han sido cuestionadas en la OMC en el marco de los compromisos derivados de la Ronda; se trata del conflicto sobre las repercusiones del Fondo Especial del Tabaco y el fallo del grupo especial, en el que la OMC dispone que se debe eliminar gradualmente o modificar la tasa de estadística aplicada en el país y las medidas de protección especiales otorgadas al sector textil, a fin de adaptarlas a las normas establecidas por la OMC; iii) otro sector importante que se verá afectado por algunos de los compromisos asumidos por la Argentina en el marco del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio es la industria automotriz; y iv) por último, cabe mencionar el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios que, pese a su importancia, no tendrá repercusiones tan serias, ya que el régimen vigente en la Argentina en esta esfera es mucho más liberal que lo exigido a los países en desarrollo.

1. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y el Acuerdo sobre la Agricultura

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio ha tenido consecuencias muy importantes, ya que muchos países deberán modificar su régimen jurídico a fin de incorporar las normas establecidas en el Acuerdo. Los países en desarrollo se opusieron a que se

² Gran parte de la información incluida en esta sección proviene de Tussie y Vásquez (1996).

aplicara este Acuerdo, por considerar que favorecería a los países en que se desarrollan nuevas tecnologías y encarecería su importación, pero no lo consiguieron y sólo lograron algunos compromisos que les permiten ganar tiempo y aprovechar ciertos resquicios legales en lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Acuerdo. La aplicación de este acuerdo puede resultar muy onerosa para los países en desarrollo que importan tecnología, dado que el costo de los productos y los gastos por concepto de derechos de patente serán más elevados (Tussie y Vásquez, 1996).

En su condición de país en desarrollo, la Argentina no es una excepción, y el costo de implementación de este acuerdo recae fundamentalmente en su industria farmacéutica. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países en desarrollo, la industria farmacéutica argentina es un sector muy importante, cuyas ventas ascienden a unos 5 200 millones de dólares anuales. Las empresas nacionales representan cerca del 50% del mercado y los dos laboratorios más importantes, que exportan a los mercados de la región, son nacionales. Muchas de las empresas farmacéuticas del país, especialmente las más pequeñas, aprovechan la falta de rigor con que se aplica la antigua ley de patentes, por lo que se opusieron a la adopción de normas más estrictas sobre derechos de la propiedad intelectual, y durante la consideración de una nueva ley de patentes en el Congreso se enfrentaron a las grandes empresas farmacéuticas transnacionales en una seria controversia.

En 1994, el Gobierno de Argentina tuvo que adoptar las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio y modificar la legislación en materia de derechos de propiedad intelectual mediante el decreto N° 2275. En la nueva legislación se dispone que las normas del Acuerdo deberán irse incorporando a lo largo de un período de 10 años, que es el plazo concedido en el acuerdo a los países en desarrollo. Los Estados Unidos se opusieron a esta ley y exigieron una legislación acorde con el sistema "GATT plus", un período más corto y la aplicación a los laboratorios argentinos de condiciones más estrictas que las acordadas en el marco del régimen establecido por la OMC. A raíz de las presiones de los Estados Unidos, la Argentina decidió que las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio se comenzarían a aplicar en un período de tres a cinco años en lugar de diez. El cabildeo de los Estados Unidos contribuyó en una medida importante al veto del Presidente Menem a una versión anterior de la ley y a la aprobación de una nueva ley en la que se tomaban en consideración muchas de las exigencias de los Estados Unidos. La legislación definitiva se aprobó en diciembre de 1994, pero no satisfizo al Gobierno de los Estados Unidos que, a modo de represalia, suprimió la mitad de las exportaciones argentinas incluidas en la lista de productos beneficiados por el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay también trajo aparejados cambios importantes, especialmente porque era la primera vez que en las negociaciones del GATT se otorgaba cierta importancia a la agricultura. En el acuerdo se consideran temas tales como las subvenciones a las exportaciones, las subvenciones internas, el acceso a los mercados, y las medidas sanitarias y fitosanitarias. El Acuerdo reviste especial importancia, para la Argentina, ya que más de las dos terceras partes de sus exportaciones son de origen agrícola y en consecuencia se ha visto muy afectada por la enorme cantidad de subvenciones otorgadas por la Unión Europea, los Estados Unidos, el Japón y otros países desarrollados. Además, las exportaciones agroalimentarias provienen en su mayor parte de las zonas templadas (carne vacuna, cereales y semillas oleaginosas) y, por lo tanto, compiten directamente con las exportaciones de las áreas rurales de Europa occidental y los Estados Unidos. Es probable que en ningún otro sector las subvenciones a las exportaciones violen en forma tan flagrante las prácticas comerciales equitativas y en varios estudios se ha demostrado que la Argentina es el país más perjudicado por este tipo de proteccionismo. Este país se vio aún más afectado por la escalada del

conflicto provocado por las subvenciones entre los Estados Unidos y la Unión Europea en la década de 1980. Aunque los resultados de la Ronda Uruguay han sido desalentadores para la Argentina, es muy importante que se haya contraído el compromiso de reducir, aunque sea en mínima medida, las subvenciones distorsionantes y la protección.

Los aspectos más importantes del Acuerdo, cuyo plazo de aplicación máximo es de seis años, es decir hasta el año 2001, son los siguientes:

i) las subvenciones a las exportaciones deberán reducirse a no más del 36% en cuanto a su valor y 24% en cuanto a su volumen, tomando como base el período 1986-1990;

ii) todos los impuestos variables, las restricciones cuantitativas, los permisos de importación, las barreras no arancelarias y otros gravámenes similares deberán ser sustituidos por aranceles y todos los impuestos a las importaciones deberán reducirse por lo menos al 36% en promedio, mientras que en algunos sectores la disminución debe ser de por lo menos un 15%;

iii) las subvenciones nacionales a la producción agrícola deberán reducirse un 20%, tomando como base el período 1986-1990. En todos los sectores agrícolas, tal reducción deberá calcularse utilizando la "medida global de ayuda";

iv) las normas sanitarias y fitosanitarias que se apliquen deberán ser similares a las aceptadas internacionalmente; y el empleo de normas más estrictas deberá justificarse adecuadamente;

v) todos los países garantizan un acceso mínimo de las importaciones al mercado local, que represente hasta un 5% del consumo interno.

Para la Argentina y los demás países representados por el Grupo de Cairns, que son buenos exportadores de productos agroalimentarios, el progreso alcanzado en este ámbito fue limitado, porque las rebajas arancelarias fueron reducidas y se eligió un año base con altos aranceles. Ante la insistencia del Grupo de que las reducciones para los productos agrícolas fueran mayores, se otorgaron a cada uno de sus integrantes algunas concesiones a fin de convencerlos de que apoyaran el Acuerdo. Como integrante del Grupo, la Argentina consiguió las concesiones siguientes:

De los Estados Unidos

- i) una reducción arancelaria global del 34.2% para los productos agrícolas y del 37.5% para los industriales;
- ii) incremento de la cuota (20 000 toneladas) para la carne de vacuno;
- iii) el aumento de la cuota (1 850 toneladas) para los quesos duros y semiblandos;
- iv) una reducción arancelaria de cerca del 34.2% para el mosto de uva;
- v) la fijación de una cuota para el maní y posiblemente para la mantequilla.

De la Unión Europea

- i) una reducción arancelaria del 35% para los productos agrícolas y del 42% para los industriales;
- ii) una compensación por las subvenciones otorgadas a los productos oleaginosos;

- iii) incremento de la cuota aplicada a las importaciones de carne de vacuno en 11 000 toneladas.

Del Japón

- i) una reducción arancelaria del 43.5% y del 77.5% para los productos agrícolas e industriales, respectivamente;
- ii) la promesa de reducir en un 50% los aranceles correspondientes a los aceites vegetales.

Sea cual fuere la magnitud actual de las reducciones arancelarias otorgadas a los productos agrícolas, como consecuencia de la Ronda Uruguay se ha iniciado un proceso de eliminación de las medidas proteccionistas en el sector. Este proceso no habría sido posible sin el GATT, ya que los países pequeños como la Argentina no tienen la influencia política necesaria para presionar a los países industrializados e inducirlos a reducir el marcado proteccionismo en la agricultura o a abandonarlo. Además, la aplicación del acuerdo pertinente será supervisada por la OMC a través de sus mecanismos jurídicos. Esto garantiza, en cierta medida, el cumplimiento de los compromisos asumidos. El mecanismo de solución de diferencias también permitirá a los países pequeños plantear sus inquietudes sobre violaciones de las normas comerciales.

2. Políticas cuestionadas por la OMC

Se han planteado varios conflictos entre la Argentina y la OMC, aún no resueltos, que se relacionan con tres temas: el gravamen de estadística, la protección del sector textil y el Fondo Especial del Tabaco. El primero se ha venido aplicando desde hace varios años a diversos niveles, ya que se ha utilizado a modo de barrera no arancelaria para incrementar o disminuir la protección otorgada (véase el capítulo II). En teoría se trata de un gravamen destinado a financiar la elaboración de estadísticas sobre comercio exterior, pero este argumento no es muy convincente ya que los fondos (más de 500 millones de dólares) recaudados por este concepto superan varias veces el presupuesto del organismo nacional de estadística. Un grupo especial de la OMC determinó recientemente (17 de octubre de 1997) que el gravamen no es compatible con las normas de la OMC y que el país tiene un plazo de un año para suprimirlo. Desde noviembre de 1997 la Argentina ha venido estudiando diversas estrategias para mitigar los efectos de tal medida, tanto en lo que se refiere al nivel global de protección como en lo relativo a los ingresos fiscales, esto último en vista de que aporta aproximadamente el 1% del total de los ingresos federales. El gravamen de estadística es, sin duda, un importante componente de las políticas comerciales del país, pues representa cerca del 30% del arancel medio (11%). Teniendo en cuenta que el nivel de los aranceles actuales aplicados en Argentina es mucho menor que lo permitido por las normas de la OMC (35%), lo más probable es que la Argentina los convierta en un arancel ordinario. La Argentina ha propuesto a los demás integrantes del Mercosur sumar tres puntos porcentuales al arancel externo común y Brasil parece estar de acuerdo. En realidad, no resultó difícil que accediera debido al déficit de cuenta corriente de ese país y la creciente preocupación de los miembros del Mercosur por la posible competencia de los productos provenientes de los países de Asia, que se han visto beneficiados por la devaluación de sus monedas y la debilidad de los mercados internos. La eliminación del gravamen de estadística supondría una reducción importante del nivel general de protección, pero también ampliaría la dispersión actual de los aranceles, lo que invertiría en cierta medida la tendencia de las reformas recientes en materia comercial dirigidas a dar mayor homogeneidad al régimen arancelario.

En cuanto a los textiles, se han venido aplicando diversas medidas de protección contra las importaciones a fin de compensar los efectos negativos iniciales de la liberalización del comercio (véase la sección VII.3). El gobierno aplicó gravámenes específicos, destinados fundamentalmente a frenar el ingreso de textiles baratos provenientes de Asia, pero no comunicó oportunamente la medida a la OMC. Los Estados Unidos solicitaron que se convocara a un grupo especial que emitió un dictamen contrario a la posición argentina. En medio de acusaciones mutuas entre el gobierno y el sector privado con respecto a quién tenía la responsabilidad de presentar la notificación en forma oportuna y por qué no se hizo, la Argentina proyecta apelar el dictamen del grupo especial ("La Nación", 18 de octubre de 1997). Desde que se adoptaron las medidas de protección en 1993, se han reducido las importaciones del sector y, según declaraciones de la asociación empresaria textil más importante, las empresas textiles argentinas parecen empeñadas en defender los aranceles y derechos vigentes.

El Fondo Especial del Tabaco también ha sido objetado por la OMC, por lo que será necesario modificarlo y reducirlo. El Fondo se creó en 1973 para ayudar a los productores tabacaleros de las provincias pobres del norte y se financia con un impuesto al consumo aplicado a la venta de cigarrillos, que aporta más de 180 millones de dólares anuales. Ésta es una suma muy cuantiosa si se tiene en cuenta lo exiguo de los recursos que el país destina a subvenciones sectoriales, la mayoría de los cuales han sido suprimidos en los últimos años. El gravamen destinado al Fondo Especial del Tabaco representa un alto porcentaje del precio y, en su forma actual, no ofrece mayores incentivos para que se realicen los cambios estructurales que permitan al sector superar sus problemas en el mediano o largo plazo sin esta subvención. Muchos sectores del país se oponen enérgicamente al Fondo, especialmente los que tienen problemas de igual o mayor magnitud pero no reciben trato especial alguno por parte del gobierno. El Fondo ha demostrado tener una gran capacidad de supervivencia y cuenta con el apoyo de una coalición de empresas del sector, cooperativas y sindicatos, los gobernadores de las provincias y los legisladores que las representan en el Congreso. La Argentina intentó acogerse a las disposiciones de las normas *de minimis*, en vista de la relación existente entre el monto del Fondo y el total de la producción agrícola argentina. Como era de esperar, este argumento fue rechazado por la OMC, y en consecuencia Argentina deberá reducir el monto recaudado por el Fondo en un 13.3% antes del año 2004 y convertirlo en un instrumento de apoyo de la categoría (conocida como "políticas de la caja verde"). En realidad, la reducción indicada es aún mayor ya que se ha tomado como año base a 1986, año en que el Fondo ascendió a sólo 86 millones de dólares, por lo que el 13.3% debe restarse a esa cifra y no a la recaudación actual. Esto significa que en lugar de reducir el valor en un 1.3% el primer año, se debe disminuir el monto utilizado como complemento del precio en casi un 60% y aplicar el resto a la implementación de las "políticas de la caja verde". Estas medidas no inciden en el precio y están relacionadas con la investigación y el desarrollo, la infraestructura, la inspección y clasificación, el mantenimiento de existencias por parte del gobierno con fines de seguridad alimentaria, los programas de protección del medio ambiente y los pagos directos a los productores por conceptos no vinculados con la producción. Argentina está retrasada con respecto a los plazos fijados, ya que antes del 30 de abril de 1997 debía presentar el plan de eliminación gradual y reestructuración del Fondo y al redactarse el presente trabajo aún no lo había hecho.

3. El régimen del sector automotriz y el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio

El régimen vigente para la industria automotriz, analizado exhaustivamente en la sección VII.2, también ha sido cuestionado en el marco del Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio. Argentina tiene un plazo de cinco años, hasta 1999, para ir modificándolo gradualmente, y compatibilizarlo con las normas de la OMC. Resulta sorprendente que aunque la opinión pública y los medios de difusión estén muy atentos al proceso de formulación del nuevo régimen, siempre se lo vincula con las negociaciones sobre los cambios de los acuerdos con Brasil, en el marco del Mercosur, y rara vez con la necesidad de adecuarlo a los compromisos asumidos en el contexto de la OMC. El régimen tiene dos componentes que transgreden las normas de la OMC: los requerimientos en materia de contenido de productos nacionales y los mecanismos comerciales compensatorios. Conforme al régimen vigente, desde 1996 todos los vehículos producidos en la Argentina deben tener un contenido de productos nacionales no inferior al 50%. Este porcentaje se calcula sobre la base del precio de venta, excluidos los impuestos. Aunque estas disposiciones son más liberales que las aplicadas con anterioridad en la industria automotriz, siguen siendo incompatibles con las normas de la OMC. Es probable que los integrantes del Mercosur puedan obviar este problema recurriendo a las normas de origen, lo que permitiría a una empresa extranjera producir automóviles en cualquier país sin que se le aplicaran las exigencias en materia de contenido de productos nacionales, pero si desea exportarlo libre de gravámenes a otro país miembro, éstos deberán tener un determinado contenido de productos nacionales para que se los considere provenientes del Mercosur.

El otro problema que afecta a la industria automotriz es el sistema compensatorio. Hoy en día, una empresa automotriz que produce en un determinado país puede importar automóviles pagando un arancel muy bajo (2%), siempre y cuando las importaciones se compensen con exportaciones por el mismo monto. Según las normas internacionales vigentes que aplica la OMC, este tipo de operaciones no están permitidas, por lo que el país se verá obligado a modificar este mecanismo antes del año 2000.

4. Oferta argentina de servicios

Como parte de las medidas de desregulación y liberalización de la economía, en la presente década la Argentina ha eliminado la mayor parte de las restricciones que limitaban la participación de los extranjeros en importantes sectores de servicios. En ese contexto, el país suscribió en términos muy generales el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de 1994, cuyas disposiciones se aplican a casi todos los sectores de servicios.

La oferta se refiere al acceso a los mercados y al trato nacional, aspectos que están relacionados con lo siguiente: i) las limitaciones al suministro transfronterizo; ii) las limitaciones al consumo en el extranjero; iii) las limitaciones a la presencia comercial (derecho de establecimiento), y iv) la presencia de personas físicas. Salvo en los sectores que se enumeran a continuación, la Argentina ofreció no imponer ninguna limitación en cuanto a los aspectos i), ii) y iii), mientras que en lo relativo al aspecto iv) no está dispuesta a otorgar acceso ilimitado pues, como parte de los compromisos horizontales, sólo ofreció conceder libre acceso a los administradores, los ejecutivos y los especialistas.

En cuanto a las excepciones aplicables a los servicios profesionales, en relación con los aspectos i), ii) y iii) la Argentina exige que los profesionales extranjeros revaliden sus títulos y fijen domicilio legal en el país. El sector financiero es el más restringido. Con respecto a iii), el derecho de establecimiento, de fundamental importancia en este sector, no se imponen restricciones en ninguno de los subsectores, pero Argentina no ha ofrecido consolidar la eliminación de las correspondientes a i) y ii) y iv) en la mayoría de los subsectores. A la fecha, a pesar de que el 12 de diciembre de 1997 vence el plazo para las negociaciones sobre el sector financiero, el país no ha hecho ninguna presentación, aunque los negociadores de la Unión Europea y de los Estados Unidos han indicado que la Argentina integra un grupo de países que, según se espera, presentarán ofertas importantes.

VI. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL UTILIZADOS ACTUALMENTE EN LA ARGENTINA

Las autoridades económicas de la Argentina sostienen que las políticas industriales y comerciales que está aplicando el país son neutras y que a través de ellas se procura desarrollar instrumentos horizontales que mejoren la competitividad de la economía en su conjunto. Las autoridades se niegan explícitamente a aplicar nuevamente políticas sectoriales centradas en los sectores que se consideren con mayor potencial. Sin embargo, como algunos sectores industriales, la industria automotriz entre otras, tienen una gran capacidad para generar empleo y difundir tecnología, así como la posibilidad de contribuir significativamente al crecimiento del sector externo, han sido beneficiarios de un trato especial. Además, el gobierno ha estado sujeto a grandes presiones de los grupos de intereses para que contrarreste el impacto de la apreciación inicial de la moneda, que afectó al balance comercial. La respuesta de las autoridades fue más pragmática de lo que reconocen, ya que el conjunto de políticas industriales y comerciales que adoptaron era menos neutro de lo que afirmaban en sus declaraciones públicas. Ésta fue la respuesta a un período difícil (1992-1994), en que las exportaciones comenzaban a crecer lentamente mientras las importaciones se duplicaban de un año a otro. Como la Ley de Convertibilidad prohibía modificar el tipo de cambio, fue necesario recurrir a otros instrumentos comerciales.

En vista de los satisfactorios resultados del régimen automotriz, en 1992 el gobierno instauró el Régimen de Especialización y Reconversión Industrial (REI), que eximía a las empresas del pago de los aranceles de importación si se comprometían a exportar productos por un valor igual al de sus importaciones. Esto respondía a la idea de ayudar a las empresas argentinas a incrementar las economías de escala mediante la especialización en un conjunto reducido de productos, que se ofrecían a la venta junto con un complemento de artículos importados. La aplicación de este régimen se suspendió a fines de 1996 sin mayores explicaciones.

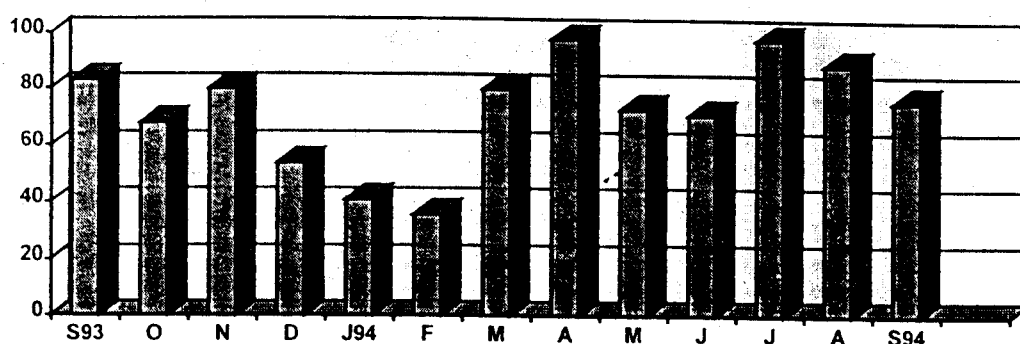
El gobierno también adoptó mecanismos destinados a reducir el costo de los bienes exportables; entre otras cosas, incrementó el reembolso de impuestos a los exportadores igualándolo a los aranceles aplicados a las importaciones. De este modo, a mediados de 1992 el nivel medio de los reembolsos por concepto de exportaciones había aumentado del 3.3% al 6.3% (Tussie, 1996, p. 7). Asimismo, el gobierno comenzó a aplicar a las exportaciones un sistema de desgravaciones fiscales indirectas, que consistía en compensar a los exportadores por los impuestos relacionados con el proceso productivo. El monto de las desgravaciones fiscales aumentaban paralelamente al de las exportaciones (véase el gráfico 3). También se comenzaron a otorgar algunos créditos de prefinanciación de exportaciones agrícolas e industriales.

A mediados de 1993, el gobierno fijó cuotas para la importación de papel y productos alimenticios, mientras los gravámenes específicos a algunos productos textiles elevaba el nivel promedio arancelario de ese sector al 36%. También se consideró a las industrias textil, papelera, química,

tabacalera, del cuero y del hierro y el acero como industrias “sensibles” y se les otorgó el máximo nivel de protección efectiva contra la competencia extranjera.

Las presiones derivadas del incremento de las importaciones y el aumento del déficit comercial alcanzaron su máxima expresión entre 1992 y 1994. Después de ese período, el gobierno dejó de aplicar medidas especiales de emergencia y comenzó a recurrir a la aplicación de medidas antidumping y compensatorias y de salvaguardias a las importaciones como principales instrumentos orientadores del comercio. Era la primera vez que las autoridades argentinas empleaban mecanismos de este tipo. De hecho, hasta 1992 el país no había firmado los acuerdos de la Ronda de Tokio de 1979 sobre medidas antidumping, subvenciones y derechos compensatorios (Tussie, 1996), porque no quería comprometerse a la eliminación gradual de las subvenciones estipuladas en el acuerdo.

Gráfico 3
DESGRAVACIONES FISCALES A LAS EXPORTACIONES
(En millones de pesos)



Fuente: Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), *Informe Anual*, Argentina, 1994, p. 31.

En relación con las medidas señaladas, el acuerdo de la Ronda Uruguay sobre los procedimientos aceptados para la aplicación de salvaguardias, medidas antidumping y derechos compensatorios es importante para la Argentina, ya que se refiere al tipo de problemas comerciales que se plantean con más frecuencia en una economía más abierta que en una economía, como la de Argentina hasta los años ochenta. El nuevo acuerdo sobre subvenciones ha reducido el margen de maniobra para aplicar incentivos a cambio de restricciones a las medidas compensatorias. Casi toda la asistencia que reciben los exportadores en la Argentina, es inferior al límite acordado en la Ronda Uruguay, debido a que a principios de la década de 1990 se eliminaron las subvenciones a las exportaciones vigentes hasta entonces y que probablemente hubieran sido objetadas por la OMC. En consecuencia, el país no necesita modificar sustancialmente sus políticas, excepto en los aspectos señalados.

La Argentina ha modificado la legislación pertinente y en 1994 creó un nuevo organismo, la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), que se ocupa de las políticas comerciales. La constitución de este organismo coincide con un período caracterizado por un cuantioso déficit comercial y una muy fuerte competencia de las importaciones. Una de las actividades más importantes del CNCE es el estudio de las repercusiones del comercio internacional para los productores locales. Su función principal es la realización de la “prueba de daño” que ha causado o podría causar en el futuro a la

producción argentina la competencia extranjera. También puede realizar investigaciones y actividades de seguimiento de los flujos y características del comercio internacional, así como de la evolución del comercio exterior del país. Siguiendo el modelo de Estados Unidos el organismo que investiga los posibles efectos de las medidas (medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias), funciona independientemente de la entidad encargada de implementarlas, aunque en el principio de independencia se diluye en cierta medida porque la CNCE es un organismo que forma parte de la Subsecretaría de Comercio Exterior, encargada de la aplicación (Bekinschtein, 1996).

En la Argentina, el uso de estas medidas como instrumentos de política comercial ha aumentado notablemente en los últimos años. En el período comprendido entre 1986 y 1990, el gobierno argentino inició sólo nueve investigaciones sobre casos de antidumping, mientras que en 1991-1995 éstas aumentaron ostensiblemente, a 70, gracias a la labor de la CNCE. Esta cifra representa un aumento del 677% con respecto al período 1986-1990. Además, en la primera mitad de 1996 la Argentina fue el país que inició más investigaciones antidumping. Del mismo modo, mientras en 1986-1990 sólo hubo un caso que culminó con la aplicación de medidas punitivas, en el quinquenio siguiente esto ocurrió en 54 casos (Tussie, 1996). El número de investigaciones ha tenido una evolución similar a la de las importaciones. Al aumentar las importaciones provenientes de América Latina, la mayoría de las investigaciones se centraron en la región; tanto es así que representaron el 39% de los casos estudiados entre 1991 y 1995. Brasil fue objeto de muchas de ellas, ya que en el período 1991-1994 el balance comercial entre los dos países arrojó un déficit para la Argentina que ascendió a 3 200 millones de dólares.

La política comercial argentina se rige por los acuerdos de la OMC relacionados con el artículo VI (medidas antidumping, subvenciones y derechos compensatorios). Los resultados de la Ronda Uruguay se incorporaron a la legislación argentina en diciembre de 1994. De hecho, el país había participado muy activamente en la Ronda pues las autoridades consideraron que las negociaciones constituían una buena oportunidad para conseguir ciertas ventajas comerciales. Además, se vieron impulsadas a hacerlo porque la exclusión de los productos agrícolas de las negociaciones del GATT había perjudicado seriamente a la Argentina. Más aún, como el país había iniciado un proceso unilateral de liberalización antes de la Ronda Uruguay, consideraban que no sólo habían dado muestras importantes de su buena voluntad sino que tenían autoridad moral para plantear exigencias (Tussie, 1996).

El Arancel Externo Común del Mercosur es bastante inferior al fijado por la OMC, que es del 35%, mientras que el nivel medio de los aranceles actuales es inferior al 11% y el máximo apenas supera el 30%. Por lo tanto, la diferencia entre los niveles efectivos y los obligatorios deja margen suficiente para elevar los aranceles.

Por haber implementado una política unilateral de liberalización del comercio exterior, la Argentina ya está aplicando aranceles reducidos; si los demás países también los disminuyen y liberalizan el comercio, el país saldrá beneficiado, ya que la reforma comercial reciente será más sustentable. Los acuerdos de la Ronda Uruguay son beneficiosos para la Argentina porque obligan a los signatarios a reducir las barreras arancelarias, las subvenciones y las barreras no arancelarias, entre otras, y hay una organización multilateral que vela por el cumplimiento de estas disposiciones. La Argentina por sí sola no tendría los medios para obligar o persuadir a la mayoría de los países a que redujeran las barreras arancelarias y no arancelarias, por ser débil políticamente y no tener el poder necesario para influir en otros países.

VII. VARIADAS REPERCUSIONES DE LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES: EL PARADIGMA DE TRES SECTORES ECONÓMICOS

La liberalización y la desregulación del comercio han tenido repercusiones en todos los sectores de la economía que, para sobrevivir, se han visto obligados a adaptarse a la nueva situación. Sus respuestas han sido muy variadas, en parte, debido a las distintas condiciones en que funcionaban originalmente. Además, el gobierno otorgaba a algunos de ellos un trato preferencial. Mientras algunos de ellos recibían concesiones importantes en materia de protección comercial, otros quedaban librados a su suerte, por lo que los efectos de las medidas eran muy dispares. La desregulación de la agricultura tuvo consecuencias positivas para el sector, sobre todo porque hasta ese momento había recibido un trato discriminatorio, que impedía a la Argentina aprovechar su importante patrimonio de recursos agrícolas. En cambio, las repercusiones iniciales del proceso de liberalización fueron negativas para la industria textil. Como consecuencia de la reducción arancelaria y de la caída drástica del costo de los fletes internacionales, la importación de prendas de vestir fuera de temporada, o aun de segunda mano, se convirtió en una actividad rentable. Esta situación, sumada al ingreso de China al mercado, hicieron prácticamente imposible la definición de ventaja comparativa en ese sector. En algunos subsectores de la industria textil argentina que hacen un uso más intensivo de mano de obra, los efectos fueron más marcados ya que en el país hay una relativa escasez de trabajadores y los salarios son superiores a los de la mayoría de los países exportadores de textiles. Por último, la industria automotriz recibió un trato selectivo y protección especial, lo que le permitió modernizarse, y registrar un crecimiento y un aumento de la productividad extraordinarios.

Un breve análisis de la evolución reciente de estos tres sectores de bienes transables permite examinar más detenidamente tres casos que son representativos de distintas categorías:

1. La agricultura es el ejemplo más característico del sector dependiente de la explotación de los recursos naturales del país que, como en todos los demás casos, no puede competir con posibilidades de éxito en los mercados mundiales si no es objeto de políticas adecuadas;
2. La industria automotriz es el único sector de la Argentina que sigue siendo beneficiario de una política sectorial específica y ha tenido una evolución muy interesante en los seis años de vigencia de este régimen;
3. La industria textil es una de las muchas industrias manufactureras de la Argentina que sólo podía competir gracias a la protección de barreras arancelarias elevadas y que en una economía abierta sólo puede sobrevivir si encuentra segmentos de mercado en que los precios no sean el factor determinante.

En la siguiente sección se analizarán estos tres sectores y su desempeño económico.

1. El sector agrícola

Desde 1990, muchos factores contribuyeron a que el sector agrícola argentino adquiriera un nuevo dinamismo. Entre los factores internos más notables cabe mencionar las políticas de desregulación, las privatizaciones y, sobre todo, la garantía de estabilidad económica que permitió realizar inversiones y planificar a más largo plazo. En cuanto a los factores internacionales, los acuerdos suscritos en el marco de la Ronda Uruguay del GATT en relación con las reducciones arancelarias y el acceso a los mercados ofrecieron mejores perspectivas al sector, mientras que la consolidación del Mercosur amplió las posibilidades de vender productos agroalimentarios argentinos al resto de los países miembros (Casaburi a), en prensa). Por último, el proceso de globalización transformó profundamente la organización de la producción rural en Argentina, que hizo tomar conciencia a los productores de la importancia de regirse por estrictos criterios de gestión, a fin de elevar su competitividad internacional.

Cuadro 17
PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES AGRÍCOLA Y ALIMENTARIO EN EL PIB

	Primario	Industrial	Total
1990	38.1	5.3	43.3
1980	30.5	4.8	35.3
1965	18.4	3.5	21.9
1975	13.1	7.2	20.3
1985	8.4	5.1	13.5
1995	7.9	7.1	15.0

Fuente: G. Casaburi, "El sector agroalimentario argentino: estudio de competitividad", Buenos Aires, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), en prensa.

Tras un descenso que se prolongó por varias décadas, la participación del sector agroindustrial en el PIB comenzó a crecer nuevamente en los últimos años. Este nuevo dinamismo es el resultado de una demanda externa sostenida y un volumen de inversiones importante, que han transformado al sector alimentario en uno de los más dinámicos de la economía argentina. En los últimos cinco años, la industria alimentaria representó el 7% del PIB y cerca del 25% del producto bruto industrial, mientras que el valor de su producción superó los 24 000 millones de dólares. Refiriéndose a este ágil desempeño, Obschatko y Machinea sostienen que "... en el quinquenio 1990-1994, el sector de los alimentos y las bebidas registró una tasa acumulativa anual de crecimiento del 12.1%, superior a la del resto de la industria, que fue del 8.3% ..." y que "... en 1995, la industria alimentaria también tuvo una evolución más favorable que las demás ramas de actividad (+3.6% y -5.8%, respectivamente) ..." (Obschatko y Machinea, 1996).

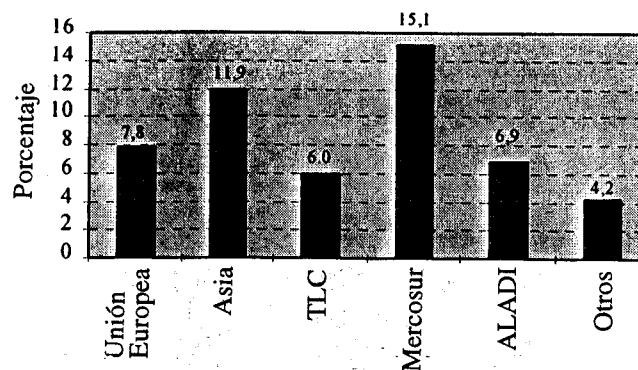
En el período 1990-1995, las inversiones en la agroindustria representaron un tercio del total invertido en el sector industrial. Se estima que sólo en los últimos tres años, es decir desde 1994, las inversiones en el sector superaron los 5 000 millones de dólares, de los cuales las dos terceras partes correspondieron a inversiones extranjeras (Casaburi a), en prensa). El subsector de bebidas fue el que recibió más inversiones, lo que coincide con el incremento de la participación del subsector, más del 40% del cual corresponde a la industria cervecera. El segundo lugar lo ocupa el subsector de la panificación,

las pastas alimentarias y los dulces, que recibió el 20% de las inversiones de la industria alimenticia. Por último, el 16% de las inversiones se destinaron al subsector de los productos lácteos, que aparece como una de las nuevas industrias exportadoras más dinámicas; las cuantiosas inversiones que recibe actualmente contribuyen a ampliar su capacidad de procesamiento (Casaburi, 1998a).

En cuanto a la capacidad productiva, cerca de la mitad de las inversiones se destinaron a la construcción de nuevas fábricas, mientras que el 30% se dedicó a la compra de plantas existentes y el 20% restante a su ampliación y reparación. En cuanto al origen de las inversiones, la mayor parte (40%) corresponde a la Unión Europea y a los países signatarios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) (33%). Las siguen Brasil (7%) y Chile (8%), mientras que el resto (12%) proviene de otros países (Casaburi, 1998a).

Quizás la mejor forma de calcular la magnitud del desarrollo futuro del sector agrícola y alimentario de la Argentina es analizarlo a nivel internacional y determinar el papel que desempeña el país en ese contexto. La participación del sector agrícola y alimentario de todos los países en el comercio mundial es del 8% y el monto anual de las exportaciones asciende a 330 000 millones de dólares, de los cuales el 2.5% corresponde a la Argentina. En la última década, la tasa de crecimiento anual del comercio mundial de productos agroalimentarios ascendió al 6% en el caso de los productos primarios y al 8% en el de los productos manufacturados. Los porcentajes correspondientes a la Argentina fueron 0.4% y 9.3%, respectivamente. Como se observa en el gráfico 4, el crecimiento más dinámico del comercio de productos agroalimentarios en la última década se ha dado en el contexto del Mercosur.

Gráfico 4
TASA DE CRECIMIENTO DEL COMERCIO MUNDIAL DE PRODUCTOS
AGRÍCOLAS Y ALIMENTARIOS
1985-1995



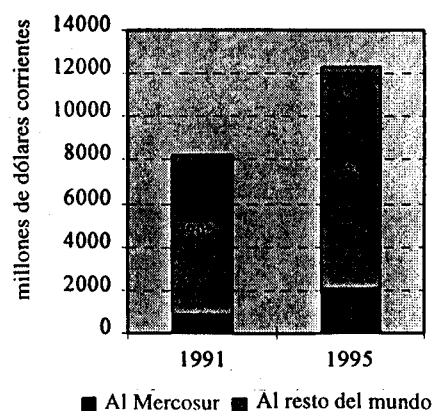
El valor del comercio mundial de productos agrícolas y alimentarios se duplicó en el período comprendido entre 1985 y 1995, puesto que aumentó de 170 000 a 330 000 millones de dólares. En términos regionales, más de 150 000 millones de dólares correspondieron a la Unión Europea, aunque en esta cifra se incluye el comercio entre los países de la Unión Europea. El segundo lugar corresponde a Asia y al TLC, cuyo intercambio en este rubro ascendió a 70 000 y 50 000 millones de dólares, respectivamente.

En cuanto al aumento del intercambio regional, en la década mencionada la tasa de crecimiento del comercio fue de 15% en el caso del Mercosur; a continuación figuran Asia con un 11.9% y la Unión Europea con 7.8% (véase el gráfico 4). La penetración argentina en los mercados que no pertenecen a la región es escasa y en ningún caso excede del 2%, mientras que en los países del Mercosur y la ALADI su participación alcanza el 30% y el 20%, respectivamente.

Después de haber estado excluida de las negociaciones comerciales multilaterales desde la segunda guerra mundial, la agricultura fue incluida en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, en las que se adoptaron muchas decisiones importantes, no sólo en materia de reducción de aranceles y subsidios, sino también con respecto a la explicitación de las barreras no arancelarias y la apertura gradual de los mercados a productos externos. Otro resultado importante de la Ronda Uruguay fue la creación de la OMC y el reconocimiento de la necesidad de examinar más detenidamente los temas relacionados con la seguridad alimentaria.

Durante el período comprendido entre 1991 y 1995, las exportaciones argentinas de productos agrícolas y alimentarios registraron un aumento del 49%, proporcionalmente mayor en el caso de los países del Mercosur. Por lo tanto, la proporción de las exportaciones a los países miembros de este bloque aumentó del 10% en 1991 al 17% en 1995 (véase el gráfico 5) y en su mayor parte corresponde al Brasil, que recibe el 15.5% de las exportaciones argentinas de ese sector. En este sentido, la integración económica con Brasil tiene grandes repercusiones para la Argentina, ya que tradicionalmente ese país es un importante importador de productos agrícolas provenientes de zonas templadas. Las cifras indican que, en 1995, Brasil recibió el 48% de las exportaciones de productos lácteos, el 36% de las de las frutas y hortalizas, y el 59% y el 10% de las ventas externas de cereales y carnes.

Gráfico 5
EXPORTACIONES ARGENTINAS DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y ALIMENTARIOS



En octubre de 1996, Chile y el Mercosur firmaron un tratado en el que se establecía una zona de libre comercio que ya ha comenzado a dar frutos, como lo demuestra la magnitud de su expansión. Sin embargo, se acordó otorgar protección a determinados productos agroalimentarios durante un período de 18 años antes de proceder a la liberación total de su comercio. De hecho, los productos agrícolas y

alimentarios provocaron una gran controversia durante las negociaciones, ya que para Chile el ingreso de productos argentinos constituye una amenaza a la producción nacional. Esto se refleja en el hecho de que casi el 30% de las excepciones declaradas por el país limítrofe corresponde al sector agroindustrial, a lo que se suman un gran número de reglamentaciones sanitarias.

Sin embargo, los miembros del bloque ven con agrado el ingreso de Chile ya que abre una ruta de transporte importante con salida a los puertos del Pacífico y, por lo tanto, ofrece posibilidades de acceso a los mercados asiáticos. Para la Argentina el acuerdo es aún más interesante, porque Chile ha sido y sigue siendo un importador neto de productos agrícolas procedentes de climas templados. Otro tanto ocurre con Bolivia, país con el que ha firmado recientemente un acuerdo en el que éste también exige la concesión de excepciones a ciertos productos agrícolas y alimenticios.

Entre las reformas que han afectado a la agricultura cabe mencionar, en primer lugar, la amplia desregulación de la economía argentina a partir de 1991. Entre otras cosas, se eliminaron los regímenes de fijación de precios mínimos a los productos primarios y de precios máximos a los alimentos, y se suprimieron 10 organismos que regulaban los mercados de productos básicos agrícolas (Casaburi a), en prensa).

La segunda medida regulatoria que tuvo repercusiones importantes fue la política de privatización de los transportes. La descentralización y privatización de los puertos trajeron aparejados un aumento de la eficiencia y una reducción de costos, en tanto que las nuevas normas jurídicas consolidaron y estimularon la expansión de los puertos cerealeros privados del río Paraná. El realce de la eficiencia queda en evidencia en indicadores tales como la productividad expresada en toneladas métricas por persona por año que, en el puerto de Buenos Aires, aumentó de 667 en 1991 a 3 000 en 1995, lo que significa que prácticamente se quintuplicó en cinco años. Otro indicador del considerable incremento de la eficiencia es el tiempo medio de permanencia de los buques en puerto que, en el puerto de Buenos Aires se redujo de 6.2 días en 1990 a 3 en 1995. Con respecto a los ferrocarriles, las empresas privadas los están convirtiendo nuevamente en un medio de transporte eficaz y barato para los productos agrícolas. Los efectos han sido notables, ya que en 1990 se transportaron 102 000 toneladas métricas por km por empleado, mientras que en 1995 se alcanzó una cifra de 1 457 015, lo que supone un alza de productividad del 1 300%. La mayor parte de estos adelantos beneficiaron a los productores de productos básicos, a través de la disminución de los costos y el mejoramiento de la infraestructura.

Otro factor regulatorio determinante del desarrollo dinámico de este sector es la reforma tributaria que, además de eliminar los gravámenes a las exportaciones, atenuó el sesgo antiexportador que caracterizaba a las políticas arancelarias. Estas medidas han influido, por ejemplo, en la producción de cereales, a los que en la década de 1980 se aplicaban gravámenes de exportación del 20% al 30% y que en 1991 pagaban el 10%; en la actualidad, en cambio, sus productores perciben reembolsos del 2.5%.

Sólo siguen vigentes tres regímenes especiales que afectan el comercio del sector agrícola. El primero consiste en la prohibición de exportar cueros crudos, que beneficia a la poderosa industria curtidora. Los porotos de soja siguen pagando un gravamen de exportación del 3.5%, destinado a reducir los costos del sector aceitero y protegerlo de la competencia externa. Por último, los productores de tabaco siguen recibiendo subsidios, hecho que, como ya se ha señalado, ha merecido objeciones de la OMC.

Además de estos cambios en materia de regulación, la liberalización del comercio, por sí sola, ha permitido disminuir los costos, gracias a la significativa rebaja de los aranceles impuestos a los insumos agrícolas. Los aranceles que se aplicaban a la importación de maquinaria agrícola y a los productos agroquímicos elevaban artificialmente el precio de esos insumos y protegían a las industrias locales menos eficientes, cuyos productos eran de calidad muy inferior a los de otros países. Entre otras cosas, la reducción o eliminación de esos aranceles se tradujo en un considerable incremento del consumo de fertilizantes, que entre 1991 y 1996 creció a razón de un 40% anual.

2. La industria automotriz

En 1990, la industria automotriz experimentó, por decimoséptimo año consecutivo, un retroceso en todos sus parámetros. Este retroceso se caracterizó por una disminución de la producción, que en 1990 fue equivalente a un tercio de la registrada en 1973-1974. La exportación de vehículos no excedía el 1% del total, y la productividad era baja debido a lo reducido de los volúmenes. En promedio, los precios eran un 70% más altos que en las casas matrices, la tecnología de los diversos modelos era anticuada y las innovaciones sumamente limitadas. Además, en los años ochenta se prohibió la importación de vehículos (ADEFA, 1995b). Este conjunto de factores provocó una reducción del número de plantas automotrices, que en la época de mayor actividad (década de 1960) ascendía a 19 y a fines de la década de 1980 era de sólo 6 a consecuencia de cierres o fusiones.

Pese a las políticas económicas de libre mercado implementadas en la década de 1990, las autoridades argentinas consideraron que la industria automotriz podía encabezar el proceso de renovación industrial del país, y se dejaron tentar por los efectos que podía tener en materia de empleo y de renovación industrial la recuperación de los niveles de ventas anteriores. Huelga decir que la capacidad de cabildeo de las empresas automovilísticas más importantes establecidas en el país también contribuyó a que el sector recibiera un trato excepcional.

El gobierno procuró alentar la especialización del sector, a fin de reestructurar la industria automotriz e integrarla a las corrientes de comercio internacional. En un sector en que las economías de escala son fundamentales, la estructura productiva de las empresas argentinas se caracterizaba por su escala reducida, en que un número excesivo de plantas fabricaban demasiados modelos para abastecer un mercado que no superaba las 100 000 unidades por año. En consecuencia, las políticas adoptadas favorecían una mayor integración de las empresas automotrices con sus propias plantas en el resto del mundo, pero especialmente dentro del Mercosur. La reducción de las exigencias sobre contenido de insumos nacionales y la autorización concedida a las empresas de montaje de importar automóviles fabricados por las mismas firmas en otros países con un arancel preferencial tenían por objeto ampliar la escala de la actividad en su conjunto. De este modo, todas las empresas pueden especializarse en la fabricación de un solo modelo en la Argentina e importar los demás, a condición de que el monto de las importaciones iguale al de las exportaciones. Mediante el fomento del comercio entre empresas del sector resultante de la especialización complementaria, el gobierno esperaba asegurar el éxito del sector y del Mercosur, así como reforzar su presencia en los mercados internacionales.

Con esos objetivos, el gobierno aplicó tres tipos de medidas a la industria automotriz, que incluían la concertación de acuerdos regionales, sectoriales y externos. El 1° de enero de 1991 los gobiernos de Argentina y Brasil firmaron el Protocolo 21, en virtud del cual se procuraba ampliar y diversificar, en forma equilibrada, el comercio de automóviles entre ambos países, incrementar la

producción, evitar una mayor integración vertical de las plantas, mejorar el balance de pagos con terceros países y alentar las inversiones y la investigación tecnológica en la región. En consecuencia, se otorgaron ciertas ventajas a los productos incluidos en el Protocolo, como la eliminación de los aranceles a las importaciones entre ambos países y de las restricciones a las importaciones de terceros países, siempre que se compensaran con las exportaciones. Por otra parte, el control del comercio con el Brasil tenía por objeto revertir el déficit del balance comercial de la Argentina con el más grande de sus países limítrofes.

El 25 de marzo de 1991, las empresas automotrices, los agentes concesionarios, los productores de partes, los sindicatos y el gobierno firmaron el primer acuerdo sobre el mercado interno, el "Acuerdo para la Reactivación y el Crecimiento del Sector Automotriz". Todas las partes firmantes aceptaron una baja de los precios, una reducción tributaria de 41% a 50% y la congelación de los salarios hasta 1999, a menos que se registre un aumento de la productividad. Esto permitió a las empresas reducir los costos de mano de obra y tributarios, y bajar el precio de venta en un 33%. El 12 de diciembre de 1991 se estableció el nuevo régimen para la industria automotriz, cuyas características generales eran las siguientes:

i) compensación de las importaciones con exportaciones, con el objeto de integrar a la industria con otros países y mantener el equilibrio del balance de pagos. Las empresas adquirirían el derecho a importar bienes libres de gravámenes por un valor igual al de exportaciones realizadas;

ii) fijación de una cuota para las importaciones de vehículos no realizadas por fabricantes de automóviles locales, no superior al 10-15% del total de la producción local. Esta medida tenía por objeto beneficiar a las empresas ya instaladas en el país y atraer inversiones extranjeras directas al sector;

iii) reducción del contenido de insumos nacionales al 60% y luego al 50%, a fin de modernizar los automóviles y asimilarlos a los estándares internacionales;

iv) imposición de exigencias a las empresas de dar a conocer al gobierno los planes y las metas fijadas sobre producción, exportación, empleo e inversiones.

Cuadro 18
PRODUCCIÓN Y EXPORTACIONES DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
1991-1996

(En número de unidades)

Año	Producción	Ventas en el país	Exportaciones
1991	138 858	--	5 205
1992	262 022	349 245	16 353
1993	342 344	420 850	29 976
1994	408 777	508 152	38 657
1995	285 435	327 982	52 746
1996	313 150	376 133	109 040

Fuente: ADEFA, *Industria Automotriz Argentina: Anuario Estadístico 1994*, Buenos Aires, 1995; y diversas publicaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Las medidas adoptadas tuvieron importantes repercusiones en el sector, que registró una expansión impresionante de la producción, las ventas, las exportaciones y la productividad. Este crecimiento también se vio favorecido por el desfase de la demanda que comenzó a producirse en la década de 1980. La producción aumentó de 99 639 unidades en 1990 a 408 777 en 1994. Las ventas en el país aumentaron de 95 913 unidades en 1990 a 508 152 en 1994, y las exportaciones pasaron de 1 126 unidades a 109 040 en 1996 (véase el cuadro 18); los analistas del sector estiman que en 1997 más del 50% de la producción nacional se destinará a los mercados de exportación.³ A raíz de la crisis financiera de 1995 y la contracción de la economía, la producción disminuyó a sólo 285 272 unidades y las ventas internas aún no han recuperado el nivel de 1994. Desde la puesta en marcha del régimen automotriz, el comercio con Brasil aumentó cerca de un 900% y las inversiones crecieron un 200%. Lo que es más importante aún, los inversionistas recuperaron la confianza en el mercado local. Es así que General Motors (GM), Fiat, Renault y Peugeot regresaron al país, después de haberse retirado en las décadas de 1970 y 1980. Las inversiones realizadas en la Argentina y las que se han comprometido a realizar ascenderán a más de 4 500 millones de dólares antes de 1999 (véase el cuadro 19).

El régimen especial de la industria automotriz, creado en el marco de varios acuerdos concertados a nivel sectorial y del Mercosur, sigue vigente y seguirá aplicándose hasta 1999. Ya ha permitido lograr varios de los objetivos previstos: el repunte de la producción, la modernización de los modelos producidos en el país, un incremento de la productividad y de las exportaciones y una baja de los precios, así como el acceso de los consumidores argentinos a una mayor variedad de modelos. Sin embargo, el costo para los consumidores y otros sectores de la economía ha sido elevado, pues se han visto obligados a comprar automóviles más caros y de calidad inferior a los que se ofrecen en el mercado internacional. Ahora cabe preguntarse si se ha pagado ese costo para que una industria automotriz anticuada y no rentable pudiera transformarse en una actividad dinámica y competitiva a nivel internacional, o simplemente para transferir utilidades del resto de la economía a un sector determinado. Teniendo en cuenta la magnitud de las inversiones realizadas y comprometidas y el impresionante aumento de la productividad, es probable que el sector esté muy cerca de alcanzar los precios y las normas de calidad de los mercados internacionales. El resultado final sólo podrá conocerse en 1999, cuando venza el plazo de vigencia del régimen especial. Pese a que aún faltan dos años para entonces, la industria automotriz está solicitando que en el ámbito del Mercosur se amplíe la vigencia del régimen especial, argumentando que todos los países que tienen una industria automotriz importante otorgan algún tipo de protección a los productores locales.

³ Es preciso ser cauto en el análisis de los extraordinarios resultados logrados en materia de exportaciones por un sector que había sido la quintaesencia de la industria orientada al mercado interno en el período de aplicación del modelo de sustitución de importaciones, en el marco del modelo sustitutivo. Más del 75% de las exportaciones se destinan al mercado brasileño y el resto se envía a otros países de América Latina solamente. Si bien este fenómeno revela un cambio positivo en cuanto a la competitividad, la industria automotriz aún no está en condiciones de competir en el mercado mundial, ya que sólo vende al mercado brasileño en el que los niveles de protección son muy elevados.

Cuadro 19
INVERSIONES EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ DEL MERCOSUR ANUNCIADAS
AL MES DE SEPTIEMBRE DE 1997
(En millones de dólares)

Empresa	En Argentina	En Brasil
BMW	--	650
Ciadea-Renault	450	1 100
Chrysler	165	320
Fiat	700	2 500
Ford	1 000	2 500
General Motors	1 000	3 250
Honda	--	300
Iveco	125	125
Kia Motors	-	500
Mercedes Benz	100	80
Mitsubishi	-	150
Scania	60	160
Sevel-Peugeot	500	1 000
Skoda	--	200
Toyota	400	400
Volkswagen	280	2 500
Volvo	-	150
TOTAL	4 780	15 885

Fuente: ADEFA, Industria Automotriz Argentina: Anuario Estadístico 1994, Buenos Aires, 1995 y el diario Clarín.

A nivel nacional, el debate sobre las políticas sectoriales se ha centrado en las negociaciones del Mercosur. El régimen de la industria automotriz recibe consideración especial en ese contexto y distinto trato en Argentina y Brasil. El comercio de automóviles entre los países del bloque debe dar lugar a un intercambio compensado, y existe el compromiso de establecer un régimen común para el sector del automóvil en el Mercosur antes del año 2000. Ya se iniciaron las negociaciones y las autoridades de los países miembros han declarado que el nuevo régimen común se dará a conocer en abril de 1998, a fin de que el sector disponga de tiempo para adaptarse a las normas que entrarán en vigencia después de 1999.

Las incompatibilidades de ciertos aspectos clave del régimen de la industria automotriz con las medidas de la OMC en materia de inversiones relacionadas con el comercio no ha dado lugar a un debate tan intenso como el papel del sector del automóvil en el Mercosur, pero podría argumentarse que ambos temas son igualmente importantes. Las normas sobre el contenido de productos nacionales y el régimen de compensación entre las importaciones y las exportaciones deberá eliminarse gradualmente antes del año 2000, de modo que el régimen de la industria automotriz del Mercosur también deberá compatibilizarse con las normas de la OMC, lo que impone mayores exigencias a los negociadores, ya enfrentados a los poderosos y complejos intereses del sector a nivel del Mercosur.

3. El sector textil

El sector textil está constituido por dos subsectores: i) el sector de fabricación de fibras e hilados (lana, algodón, etc.), que representa el 90.3%; y ii) la confección de prendas de vestir, a la que corresponde el 9.7% del valor agregado. A su vez, el primer subsector se divide en productos de algodón (75% del valor agregado), lana (20% del valor agregado) y fibras e hilados sintéticos (5% del valor agregado).

En 1985, la producción del sector textil correspondía aproximadamente a la décima parte de la producción manufacturera del país, ocupaba el 11% de la mano de obra y representaba el 8% del total de las industrias (CEB, 1995). Las recientes medidas de liberalización del comercio tuvieron repercusiones muy profundas para la industria textil, debido al aumento de la competencia extranjera y a que la mayoría de las empresas textiles no estaban en condiciones de responder al brusco aumento de productos importados más baratos. Este fenómeno se debió en parte a características intrínsecas del sector, como la concentración en mercancías de productos primarios, una gran dispersión de la producción (con escasas economías de escala), los limitados recursos dedicados a la investigación y el desarrollo, el elevado costo de la mano de obra, la inestabilidad del sistema regulatorio y la mala reputación dentro del país. Los géneros de Europa y las prendas de vestir provenientes de China, Asia sudoriental y los Estados Unidos, importados a bajo precio, captaron una proporción importante del mercado interno. En 1993 se importaron 116 138 toneladas de productos textiles, lo que supone un aumento del 296% en relación con 1990. En cambio, en 1993 sólo se exportaron 114 000 toneladas, lo que representó una contracción del 56% con respecto a 1990. Esta contracción afectó a todo el sector, pero en mayor medida a la producción de fibras de algodón y sintéticas (véase el cuadro 20). Esto provocó el cierre de numerosas fábricas, lo que a su vez repercutió negativamente en el nivel de empleo. Por lo tanto, el gobierno se vio más presionado para adoptar medidas de protección del sector.

En respuesta, las autoridades adoptaron medidas especiales de protección de las importaciones. En julio de 1993, el gobierno dictó la resolución N° 811, por la que se imponían derechos específicos a unas 200 posiciones arancelarias. En 1992 las importaciones de productos textiles habían alcanzado a 342 millones de dólares. Además, se aplicó un arancel adicional de 10% a 14% para frenar las importaciones de Asia sudoriental. Ante la intensa presión de los productores del sector, el gobierno eliminó 29 posiciones de exención arancelaria. Las medidas no surtieron los efectos deseados, dado que en 1993 las importaciones siguieron creciendo. En 1994, las autoridades comenzaron a aplicar medidas antidumping contra el Brasil, China, Corea y otros países de Asia sudoriental, a fin de neutralizar la importación de productos baratos.

Cuadro 20
PRINCIPALES PRODUCTOS TEXTILES
1990-1993
(En toneladas)

Año	Algodón (en miles de toneladas)	Fibras de celulosa	Fibras artificiales	Fibras sintéticas
1990	270	2 653	27 687	21 004
1991	230	3 262	33 670	23 131
1992	130	3 202	32 007	19 143
1993	120	3 987	30 059	11 178

Fuente: Centro de Estudios Bonaerenses (CEB), Informe de coyuntura, año 5, N° 43, 1995, p. 65.

En lo que se refiere a los mercados del Mercosur, parece haberse iniciado un proceso de transformación a partir de la entrada en vigor de la Unión Aduanera, en 1995. La Argentina comenzó a especializarse en la fabricación de textiles intermedios básicos para exportar al Brasil que, según se prevé, exportará bienes terminados aprovechando que cuenta con más mano de obra no calificada y, en consecuencia, puede competir en las fases del proceso de fabricación de textiles que suponen una participación más intensiva de ese recurso.

El proceso inicial de liberalización, la adopción ulterior de medidas especiales de protección y el reciente intento de adaptar las medidas originales a las normas de la OMC (que en el caso de los textiles no tuvo éxito) demuestran que las autoridades económicas actúan con cierto pragmatismo en la aplicación de las reformas de las políticas comerciales. Sin embargo, la protección otorgada al sector obedecería más a su capacidad de cabildeo que a una política pública autónoma, dado que se concedió sin que mediara ningún compromiso de la industria textil en materia de inversiones o de reestructuración. No se otorgó mayor consideración a los intereses de los consumidores, ya que las medidas se aplican a artículos muy importante para las familias de menores ingresos, entre otros los textiles baratos provenientes de Asia sudoriental.

VIII. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES E INDUSTRIALES DE LA ARGENTINA

La aplicación de las políticas comerciales e industriales se ve dificultada por deficiencias institucionales significativas. El problema más importante es el hecho de que la tarea de formulación y aplicación de las políticas corresponde a organismos estatales dispersos y poco coordinados. El aspecto más importante de las actuales políticas industriales y comerciales es la determinación de liberalizar el comercio y liberar las fuerzas del mercado.

Fuera de la determinación de adoptar una política fundamentalmente horizontal se ha tomado un sinnúmero de medidas de menor alcance para fomentar el crecimiento y la competitividad en las empresas. Aunque la mayoría de estos programas corresponde al ámbito del gigantesco Ministerio de Economía y, dentro de éste, en la Secretaría de Industria, Comercio y Minería, la formulación y aplicación de muchas otras iniciativas está a cargo de dependencias más pequeñas del mismo Ministerio, que prácticamente no se comunican entre sí y viven envueltas en rivalidades burocráticas. Muchos de estos programas especiales reciben asistencia de instituciones financieras internacionales, entre otras, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, por lo que operan con relativa independencia de los organismos encargados de la formulación de políticas, pagan mejores sueldos a los funcionarios, disponen de mejores equipos y aplican programas cuyo diseño responde más a un prolongado proceso de negociaciones con esas instituciones que de decisiones estratégicas nacionales.

Además de la falta de coordinación a nivel nacional, muchas provincias y autoridades municipales de ciudades importantes tienen sus propios programas de apoyo a las empresas, elaborados sin preocuparse por coordinarlos con otros. La falta de coherencia en materia de políticas provoca bastante confusión y desaliento en las empresas argentinas, que por lo general consideran que las autoridades no apoyan sus esfuerzos por adaptarse al nuevo entorno competitivo y hacer frente a la intensa competencia internacional. La respuesta del sector público consiste en hacer una enumeración de los programas de apoyo existentes y las cuantiosas sumas de dinero que gasta en programas de apoyo a las empresas a través de los créditos subsidiados, asistencia técnica y la concesión de exoneraciones fiscales a determinadas regiones. Pero, por algún motivo, esos recursos, especialmente los destinados a las empresas pequeñas y medianas (PYMES), no cumplen la función prevista a nivel de cada una de las empresas.⁴

Otro de los motivos por los que esos recursos no tienen los efectos esperados en el sector productivo es el hecho de que la mayoría se centra en la oferta, es decir que no están destinados a satisfacer las necesidades más urgentes de los beneficiarios finales, por el contrario, muchos de los

⁴ Un estudio amplio, realizado por la Secretaría de Comercio e Inversiones en 1994, permitió comprobar que más del 95% de las PYMES no podían citar ni siquiera uno de los más de 44 programas de apoyo a ese tipo de empresas.

programas de apoyo técnico sólo ofrecen asistencia gratuita a las empresas, proporcionada por personal de los mismos programas (en su mayoría son burócratas con escasa orientación empresarial) y de centros administrados por el Estado. En tales casos, lo más frecuente es que las empresas desconozcan los servicios que se les pueden prestar o que haya una gran disparidad entre el tipo y calidad de los servicios que necesitan y lo que les ofrece el Estado. En el caso de los créditos subvencionados, los numerosos trámites burocráticos y los costos ocultos les restan gran parte de su utilidad.

Pese a que han transcurrido muchos años desde que se comenzaron a aplicar extensas reformas de los sistemas regulatorio y tributario, a fin de crear un entorno más favorable al comercio, los problemas que plantean las reglamentaciones provinciales y nacionales y los sistemas tributarios siguen impidiendo que las empresas argentinas adopten una actitud más agresiva frente a los competidores extranjeros, tanto en el plano local como internacional. Por último, la sensación de falta de transparencia y las deficientes políticas de recursos humanos del sector público encargado de las políticas comerciales e industriales también reducen sus efectos, distorsionan los resultados y debilitan la capacidad de supervisión del aparato del Estado, que es esencial para que una política de apoyo a las empresas dé resultados satisfactorios.

IX. POSIBILIDADES FUTURAS DE ADOPCIÓN DE POLÍTICAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES EN EL MARCO DE LA OMC

La Ronda Uruguay ha traído aparejados muchos cambios que inciden en la evolución de la economía argentina, aunque sus efectos son mucho menores que los que, al parecer, les atribuyen muchos analistas. En términos generales, en una primera etapa el proceso de liberalización de la Argentina fue esencialmente unilateral para luego enmarcarse en el Mercosur, asociación que no sólo ha supuesto una notable liberalización de todo el comercio con los países miembros; además, algunas posiciones arancelarias del arancel externo común eran inferiores a las aplicadas por la Argentina, en tanto que otras eran superiores. También es preciso recordar que los niveles máximos acordados en el marco de la OMC superan en 15 puntos porcentuales el nivel máximo del arancel externo común. En resumen, la liberalización ha sido fundamentalmente unilateral y regional, y se ha dado dentro de los límites establecidos por la OMC para el desarrollo de procesos de este tipo.

Como factor positivo se puede mencionar la firma de los acuerdos sobre agricultura, que ampliaron el acceso a los mercados mundiales más importantes de principales productos básicos que exporta Argentina. En cuanto a los aspectos negativos, se prevé que los acuerdos sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio tengan repercusiones mucho mayores para el sector farmacéutico argentino que para el de la mayoría de los países, y que las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio plantearán serios problemas en relación con el régimen de la industria automotriz después de 1999. Lo más importante es la incidencia de la limitación acordada al uso de subvenciones y la reducción de las barreras comerciales para un país pequeño como la Argentina, que ha implementado un programa muy amplio de liberalización unilateral. Por lo general, los países en desarrollo consideran que esas limitaciones les son impuestas por las naciones más avanzadas desde el punto de vista de la industrialización con el objeto de restringir su capacidad de aplicación de políticas comerciales e industriales que les permitan reducir la brecha de ingresos que los separan de los países ricos. En el caso de la Argentina, considero que, en términos generales, las restricciones que imponen dichos acuerdos a los países en desarrollo son mucho más limitantes que las políticas industriales y comerciales que pueden llegar a adoptarse en Argentina en el contexto actual, es decir que, en líneas generales, las políticas vigentes son aún más liberales y menos intervencionistas que las permitidas por la OMC. Los aranceles son considerablemente más bajos que el nivel acordado en las negociaciones de la Ronda Uruguay y las subvenciones directas a las exportaciones que fueron prohibidas y que pueden dar origen a una demanda conforme al acuerdo se suprimieron unilateralmente a principios de la década de 1990, junto con la aplicación de otras reformas. Los que siguieron vigentes lo hicieron gracias a intensos cabildeos políticos, no por ser parte de políticas de desarrollo más amplias.

El país podría aplicar muchas políticas compatibles con los acuerdos de la OMC con el fin de realzar la competitividad global de la economía, acelerar el crecimiento, promover las inversiones y mejorar la distribución de los beneficios derivados del aumento del ingreso, ya sea a nivel regional o de empresas. Dichas políticas podrían agruparse, de acuerdo con sus objetivos, en las siguientes categorías.

1. Competitividad general

Estas políticas pueden ser negativas o positivas. Estas últimas son las destinadas a eliminar las políticas públicas, los impuestos y las regulaciones que reducen la capacidad competitiva de las empresas privadas. Abarcan desde la supresión de gravámenes a las exportaciones hasta medidas más indirectas, como la modificación de reglamentaciones arcaicas y complejas, los trámites de exportación extremadamente burocráticos y leyes laborales. En este sentido, el proceso de reformas iniciado en la Argentina en 1990 ha permitido eliminar muchos obstáculos que frenaban el desarrollo del sector privado. Sin embargo, subsisten muchos otros, sobre todo en las provincias donde hay impuestos y muchos reglamentos que no aportan mayores beneficios a la población en general y elevan el costo de la actividad empresarial. La complejidad de los trámites aduaneros y el atraso en el reembolso de impuestos nacionales a los exportadores perjudican especialmente a las pequeñas y nuevas empresas.

Las políticas de tipo positivo destinadas a fomentar la competitividad pueden ser muy variadas. En esta esfera, la Argentina sólo muestra avances parciales. Es fundamental el desarrollo de una infraestructura física de nivel internacional —especialmente en las áreas de energía, transporte y telecomunicaciones—, que reduzca el costo de la actividad comercial en el país y, lo que es más importante, el costo de la interacción con los mercados mundiales. La desregulación y privatización de estos sectores en la Argentina se tradujo en cuantiosas inversiones, que han contribuido en gran medida a que la infraestructura del país alcance niveles internacionales. Sin embargo, debido a los problemas que presentaban los mecanismos de regulación de varios de estos sectores, la estructura de precios de los nuevos servicios privatizados supera notablemente los niveles internacionales. Si bien es cierto que el servicio más caro es el inexistente, queda mucho por hacer para aumentar la competitividad en los mercados, de modo que no sólo se modernicen los servicios sino que los precios sean competitivos a nivel internacional. El sector público también puede implementar políticas regionales preferenciales, consistentes en la provisión de subvenciones a proyectos clave de infraestructura en zonas menos desarrolladas que permitirán explotar los recursos de la región o atraer nuevas actividades comerciales. Lamentablemente, los programas de desarrollo regional de Argentina no son muy imaginativos y consisten sobre todo en el otorgamiento de exoneraciones fiscales a las empresas, sin una fiscalización adecuada, lo que trae aparejado gastos fiscales muy elevados y escasa creación de empleos en la región que se intenta desarrollar.

2. Fomento de la investigación y el desarrollo

Uno de los objetivos principales de la mayor parte de los planes de desarrollo es aumentar la productividad, lo que está estrechamente vinculado con el progreso tecnológico. Por lo general, hay grandes diferencias en el plano tecnológico entre los países en desarrollo y los desarrollados, y la Argentina no es una excepción. Es un hecho reconocido que las empresas privadas tienen graves problemas de apropiación de los resultados de sus actividades de investigación y desarrollo, y que éstas tienen externalidades positivas. Por este motivo, la mayoría de los gobiernos subvencionan de uno u otro modo dichas actividades. En comparación con otros países de nivel de desarrollo similar, el sector público argentino destina muy pocos recursos a la investigación y el desarrollo y el sector privado aún menos. El problema es aún más grave, porque gran parte del gasto público en investigación y desarrollo está desvinculado de la actividad privada y no responde a sus necesidades. Sería necesario redoblar los esfuerzos en este ámbito, no tanto en términos de provisión de más fondos, sino de adopción de un

enfoque más vinculado a la demanda, que conduzca a una mayor colaboración entre los sectores público y privado en lo que se refiere a la compra, la adaptación y el desarrollo de tecnologías que puedan acelerar el incremento de la productividad de la economía argentina.

3. Capacitación de la mano de obra

La apertura de la economía en el actual contexto internacional entraña cambios de orientación sectoriales abruptos y de gran alcance, debido a la variación de la competitividad relativa de sectores íntegros de la economía. La rapidez con que se producen estos cambios desorienta a las empresas en cuanto a las tendencias que éstos presentan y tienen profundas repercusiones sociales, en términos de desplazamiento de mano de obra y esto, a su vez, crea disparidades entre la oferta y la demanda de trabajadores de distintas especialidades. Tal como ocurre con la investigación y el desarrollo, se reconocen las externalidades positivas derivadas de la existencia de un gran número de trabajadores altamente capacitados y los problemas vinculados al aprovechamiento de la capacitación de la mano de obra con fondos privados. Por ese motivo, los Estados desempeñan un papel importante en la educación y, en la mayoría de los casos, en la capacitación de la mano de obra. Para lograr un crecimiento económico acelerado y sostenido, que tenga como base un rápido aumento de la productividad, es imprescindible contar con una fuerza de trabajo con un alto nivel de educación y adecuadamente capacitada.

La Argentina tenía un sistema educativo excelente, que facilitaba la incorporación de tecnologías, su rápida difusión y la distribución equitativa del ingreso derivada de una educación superior relativamente más accesible que la de otros países en desarrollo. En los países de Asia oriental ha ocurrido algo similar, y la importante contribución de políticas educativas y de capacitación de la mano de obra a la rapidez con que han logrado un crecimiento económico equitativo está bien documentada (Banco Mundial, 1993). La capacitación actual de la fuerza de trabajo argentina presenta varios problemas. En primer lugar, la desocupación es muy elevada (16% en mayo de 1997), lo que obedece a un bajo nivel educativo (Montoya, 1996). En la Argentina la mano de obra es relativamente escasa y los salarios son más altos que en la mayoría de los países en desarrollo, por lo que los sectores de alta densidad de mano de obra no son competitivos a nivel internacional. Para solucionar este problema la producción podría orientarse a sectores de mayor productividad laboral, que empleen trabajadores más calificados. Aunque al parecer eso es lo que está ocurriendo, existe un problema de capacitación de los trabajadores que dejan de ser necesarios en los sectores de alta densidad de mano de obra (textiles, plásticos, juguetes y otras industrias livianas, así como los empleados del sector público), sectores que se van contrayendo. Para que estos trabajadores tengan acceso a las nuevas oportunidades de empleo que puedan surgir, ahora que parece haberse superado la etapa más dura del ajuste estructural,⁵ la sociedad debe hacer un gran esfuerzo de perfeccionamiento de los trabajadores que no responden a la demanda actual del mercado de trabajo. Existen rigideces que también dificultan una adaptación más rápida del mercado de trabajo argentino a las nuevas condiciones en que se desarrolla la actividad económica del país. En el Congreso se está analizando cómo flexibilizar el mercado con la participación activa de los sindicatos y las asociaciones empresarias en los debates, pero es posible que sea difícil alcanzar un consenso.

⁵ Tras un período prolongado en que el ritmo de creación de nuevos empleos fue muy lento e incluso se produjo una pérdida neta de empleos, en los 12 meses transcurridos desde que se realizó la última encuesta sobre empleo, en mayo de 1997, éste ha registrado una elevada tasa de crecimiento.

También en esta esfera, cualquier política que implemente el gobierno debe adecuarse a la demanda, a fin de asegurar que las nuevas actividades de capacitación respondan realmente a las necesidades del mercado de trabajo. En la actualidad se está ejecutando un programa de alcance limitado, el "*Proyecto joven*", que puede tomarse como modelo de políticas. El programa se basa en un exitoso programa similar realizado en Chile, llamado "*Chile joven*", en el que se subsidian la capacitación impartida por instituciones no pertenecientes al sector público en respuesta a demandas directas de las empresas. La ampliación del alcance y la magnitud de este tipo de programas podría incrementar la capacidad de la fuerza de trabajo del país para adaptarse a los cambios acelerados de la demanda de mano de obra y reducir el costo de la modificación de los patrones competitivos.

4. Pequeñas y medianas empresas (PYME)

Aunque las PYME no tienen todas las virtudes que les atribuyen algunos analistas idealistas, es indudable que aportan a la economía elementos que contribuyen a un crecimiento con equidad. Por lo general, estas empresas suelen ser más flexibles que las unidades productivas más grandes y, en consecuencia, están en mejores condiciones para enfrentar los desafíos planteados por la volatilidad de los mercados y la rapidez de los cambios tecnológicos. También tienen mayor capacidad para penetrar en segmentos del mercado, lo que es importante actualmente, cuando los mercados mundiales están cada vez más segmentados. Ya sea a través de redes o como subcontratistas de empresas más grandes, las PYME suelen desempeñar un papel fundamental en cadenas de producción complejas; esto les permite mantener cierta flexibilidad e impulso empresarial como unidades económicas independientes y, a la vez, superar diseconomía de escala mediante la colaboración y cooperación con otras empresas en la difusión de tecnologías, las estrategias de comercialización, el intercambio de información estratégica y otras esferas. La mayoría de las economías dinámicas del mundo poseen una estrecha red de PYME que, por lo general, reciben asistencia de variados mecanismos de promoción, públicos, privados o mixtos.

En su mayor parte, los mecanismos eficaces de apoyo a las empresas no contravienen las normas de la OMC en materia de subvenciones. Por lo general, son de carácter precompetitivo (sin valor comercial), están a disposición de todas las empresas de todos los sectores y no tienen incidencia directa en el precio de los productos elaborados por la empresa. Se trata de programas de apoyo, destinados a facilitar el acceso de las PYME al crédito y a información sobre mercados, y la provisión de servicios no financieros; propiciar el establecimiento de mecanismos de cooperación y redes de subcontratación de las PYME y a fomentar la adopción de nuevas normas de calidad y la reducción de los obstáculos que dificultan el acceso de los pequeños empresarios a técnicas avanzadas de gestión. Como ya se ha dicho en relación con otras recomendaciones, los programas de apoyo a las PYME también deberían adecuarse a la demanda; además, habría que tomar medidas para asegurar que las empresas beneficiarias paguen al menos parte de los servicios que reciban y que éstos sean prestados por empresas del sector privado de alto nivel. Las políticas deberían propender a superar las fallas del mercado o reducir los obstáculos a la entrada que suelen afectar la provisión de servicios financieros y reales, esenciales para las PYME.

La Argentina cuenta con un par de programas de este tipo, pero que aún son muy reducidos en comparación con el tamaño del sector y constituyen sólo una pequeña parte de los mecanismos de apoyo a las empresas más grandes, muchos de los cuales responden a distintos criterios, no se adecuan a la demanda y no contribuyen mayormente a fomentar la competitividad de las empresas argentinas. La consolidación de una estrategia de fortalecimiento de las PYME, mediante programas modernos e innovadores y la asignación de mayores recursos, constituirá un gran avance hacia la formulación de una política moderna para fomentar un crecimiento con equidad, coherente con las nuevas normas internacionales sobre asistencia a las empresas.

X. OBSERVACIONES FINALES

El proceso de industrialización y diversificación económica de la Argentina se inició a comienzos de siglo. Pese a que el progreso ha sido lento y caracterizado por sucesivos ciclos de expansión y contracción, el país ha logrado desarrollar una economía bastante avanzada y alcanzar uno de los más altos niveles de ingresos del mundo en desarrollo. Sin embargo, las dos décadas anteriores a la de 1990 fueron bastante desalentadoras debido a los efectos adversos de la notable inestabilidad política, social y económica en lo que respecta al crecimiento económico. Los rápidos cambios de las políticas comerciales limitaron la capacidad del sector privado para adaptarse a las cambiantes reglas del juego y redujeron drásticamente la inversión y el ahorro, que en 1990 alcanzaron un mínimo histórico como porcentaje del PIB.

En términos generales, el proceso de reforma estructural de gran escala de los años noventa tuvo una incidencia positiva en todos los indicadores macroeconómicos: crecimiento económico, inversión, ahorro, exportaciones, inflación y disciplina fiscal. Las duras medidas aplicadas no sólo tuvieron efectos positivos sino también negativos, como la quiebra de gran cantidad de empresas y, sobre todo, una tasa de desempleo incontrolable e inaceptable. El país se enfrenta ahora al desafío de aprovechar el equilibrio macroeconómico recién conseguido para resolver los problemas sociales y económicos provocados por estos cambios acelerados, y décadas de negligencia y de aplicación de políticas inadecuadas.

El contexto internacional, incluidos los nuevos acuerdos comerciales regionales y el sistema comercial resultante de las negociaciones de la Ronda Uruguay, ofrece más ventajas que desventajas a un país de las características estructurales y del tamaño de la Argentina. Pese a las limitaciones que impone a las políticas industriales y comerciales, la Argentina aún tiene suficiente margen de maniobra para aplicar políticas creativas y eficaces que promuevan un crecimiento más rápido y "saludable" y refuercen la competitividad internacional de las empresas nacionales. Al establecer controles multilaterales más estrictos sobre las prácticas comerciales desleales de otros países, que la Argentina no puede contrarrestar por sí sola, los nuevos acuerdos que limitan las prácticas distorsionantes del comercio harán más sustentables las medidas de liberalización unilateral del comercio adoptadas por ese país.

En cuanto al tipo de políticas públicas que puede aplicar, el partido en el poder y los partidos de la oposición coinciden en que las intervenciones selectivas o sectoriales del Estado no son las más adecuadas. Esta opinión está más arraigada entre las autoridades del área económica que entre los miembros de la oposición, pero la opinión generalizada de que el país pagó un alto costo por la aplicación de políticas industriales selectivas inadecuadas impide a la mayoría de los economistas y los encargados de formular políticas proponer políticas industriales similares a las que se aplican en otros países y que entrañan seleccionar sectores estratégicos o favorecer a determinados sectores. En el pasado, las políticas selectivas consistían en favorecer al sector manufacturero en lugar de la agricultura, la minería o los servicios y, dentro de ese sector, en favorecer a los fabricantes de maquinaria y a los segmentos que utilizaban tecnologías avanzadas en detrimento de los que procesaban recursos naturales,

otorgando escasa importancia a la dotación de recursos del país. Como la dotación de recursos naturales per cápita de Argentina es una de las más altas del mundo, tales políticas eran perjudiciales y su rectificación explica el auge actual de las inversiones en todos los sectores vinculados con la explotación de recursos naturales (agricultura, minería, petróleo y gas, y silvicultura).

En vista del debate que se da hoy día en la Argentina en materia de políticas económicas, la adopción de políticas industriales más activas obligatoriamente favorecería el desarrollo del sector de las PYME y de las regiones más atrasadas o estimularía a las empresas exportadoras. En cada una de estas categorías amplias, las políticas serían fundamentalmente horizontales; por ejemplo, se adoptarían políticas para facilitar el acceso de las empresas que las integren a créditos con intereses relativamente razonables. Es probable que las intervenciones selectivas se limiten a reducir o eliminar los obstáculos que dificultan el desarrollo de un sector determinado, como los mecanismos establecidos recientemente con el fin de que los sectores de silvicultura y la minería cuenten con regímenes tributarios y de inversiones predecibles a largo plazo.

Debido a la situación que se da actualmente en la Argentina en lo que respecta a la formulación de políticas industriales, las limitaciones impuestas a la aplicación de políticas más activas por las organizaciones multilaterales, como la OMC, provocan menos dificultades que en otros países con un historial diferente. Además, a raíz de las debilidades institucionales de los organismos nacionales encargados de implementar las políticas comerciales e industriales ya mencionadas, el actual consenso sobre estas cuestiones beneficia al país porque obliga a adoptar una actitud más cauta en los debates sobre las ideas y propuestas de intervenciones futuras del Estado en determinados sectores económicos.

Además del conjunto de políticas horizontales de fomento de la competitividad mencionadas en el capítulo IX, de ahora en adelante las necesidades concretas de los diversos sectores deberán ser atendidas cada vez más mediante actividades colectivas de las asociaciones empresariales de cada sector, en algunos casos en colaboración con gobiernos locales y regionales, universidades y sindicatos. Éste es el procedimiento adoptado en regiones dinámicas de los países más adelantados, como el norte de Italia, el sur de Alemania y algunas regiones del Japón. Estas formas de cooperación entre empresas o entre los sectores público y privado son más flexibles y permiten una mayor rendición de cuentas que las políticas industriales y comerciales aplicadas por la Argentina con tan poco éxito, y además, suelen ser compatibles con las normas que rigen el comercio internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ACARA (Asociación de Concesionarios de Automotores de la Argentina) (1995), "Análisis comparativo del sector automotriz", Informe anual, Buenos Aires.
- _____ (1994), "Informe del sector automotriz", Buenos Aires, varios números.
- ADEFA (Asociación de Fabricantes de Automotores) (1995a), Industria automotriz argentina. Anuario estadístico, 1994, Buenos Aires.
- _____ (1995b), Información de prensa, Segunda Conferencia Industrial Argentina, Mar del Plata, 10 y 11 de agosto.
- Banco Mundial (1993), The East-Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Washington, D.C.
- Bekinschtein, J.A. (1996), La política comercial argentina: marco conceptual. Revisión. Propuestas, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Bielschowsky, R. y G. Stumpo (1995), "Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México", Revista de la CEPAL, N° 55 (LC/G.1858-P), Santiago de Chile, abril.
- Bisang, R. y B. Kosacoff (1995), Tres etapas en la búsqueda de una especialización sustentable: exportaciones industriales argentinas 1974-1993 (LC/BUE/L.142), Documento de trabajo, N° 59, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Bisang, R., G. Burachik y J. Katz (comps.) (1995), Hacia un nuevo modelo de organización industrial: El sector manufacturero argentino en los años 90, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Boletín informativo Techint (1996), N° 283, Buenos Aires, julio-septiembre.
- Burki, S. (1997), "Towards Open Regionalism", documento presentado en la Tercera Conferencia Anual sobre el Desarrollo de América Latina y el Caribe, organizado por el Banco Mundial, Montevideo, 30 de junio al 1° de julio.
- Casaburi, Gabriel (1998a), "El sector agroalimentario argentino: estudio de competitividad", Buenos Aires, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), en prensa.
- _____ (1998b), The Political Economy of Agroindustry in Chile and Argentina, Londres, Macmillan Press, en prensa.
- CEB (Centro de Estudios Bonaerenses) (1995), Informe de coyuntura, año 5, N°s. 41 y 43, Buenos Aires.
- CEP (Centro de Estudios para la Producción) (1996), Notas de la economía real, Buenos Aires.
- Chudnovsky D. y F. Porta (1989), "En torno a la integración económica argentino-brasileña", Revista de la CEPAL, N° 39 (LC/G.1583-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Chudnovsky, Daniel (coordinador) (1996), Los límites de la apertura: liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente, Buenos Aires, Alianza Editorial/CENIT.
- CNCE (Comisión Nacional de Comercio Exterior) (1995), Informe anual, Buenos Aires.
- _____ (1994) Informe anual, Buenos Aires.
- Devlin, R. (1993), "Privatization and social welfare in Latin America", Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador, Oscar Muñoz (comp.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

- Dornbush, R. (1995), "Progress report on Argentina", Reform, Recovery and Growth in Latin America and the Middle East, R. Dornbush y S. Edwards (comps.), Chicago, Chicago Press.
- Dotación Carnegie para la Paz Internacional (1997), Reflections on Regionalism: Report on the Study Group on International Trade, Washington, D.C., The Brookings Institution Press.
- Edwards, S. (1995), Crisis and Reform in Latin America, Nueva York, Oxford University Press.
- Ffrench-Davis, R. y S. Griffith (1995), Surge in Capital Flows, Londres, Macmillan Press.
- Hoekman, B. y M. Kostecki (1995), "Regional integration", The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO, Oxford, Oxford University Press.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), varias publicaciones periódicas.
- Ingo, M. (1995), Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back?, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Jenkins, R. (1984), "The rise and fall of the Argentine motor industry", The Political Economy of the Latin America Automobile Industry, R. Kronish y K. Mericle (comps.), Cambridge, Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- Kiguel, Miguel y Nissan Liviatan (1994), "Stopping three big inflations. Argentina, Brazil and Peru", Reform, Recovery and Growth, Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards, Chicago, University of Chicago Press.
- Kosacoff, B. (1996a), Estrategias empresariales en la transformación industrial argentina (LC/BUE/L.150), Documento de trabajo, N° 67, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- ____ (1996b), "La industria argentina: de la sustitución de importaciones a la convertibilidad", Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90, J. Katz (comp.), Buenos Aires, Alianza Editorial.
- ____ (1995), "Argentine Industry: Looking for a New Strategy after Import Substitution", Documento de trabajo, N° 53, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Kosacoff, B. y G. Bezchinsky (1994), "Nuevas estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina", Revista de la CEPAL, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago de Chile, abril.
- Kosacoff, B., J. Todesca y A. Vispo (1991), "La transformación de la industria automotriz argentina: su integración con Brasil" (LC/BUE/L.122), Documento de trabajo, N° 40, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Laird, S. (1997), "Mercosur: Objectives and Achievements", documento presentado a la Tercera Conferencia Anual sobre el Desarrollo de América Latina y el Caribe, organizada por el Banco Mundial, Montevideo, 30 de junio al 1° de julio.
- Ministerio de Economía (1997), "Informe económico", Buenos Aires.
- Montoya, Silvia (1996), "Microeconomía del mercado de trabajo regional argentino", Novedades económicas, año 18, N°s 191 y 192, noviembre y diciembre.
- Nofal, B. (1989), Absentee Entrepreneurship and the Dynamics of the Motor Vehicle Industry in Argentina, Nueva York, Praeger.
- Obstchako, E. y V. Machinea (1996), "La industria argentina de alimentos y bebidas", Informe, serie de difusión, N° 1, Buenos Aires, Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de Argentina, mayo.
- Palmer, D. y James Graham (1997), "Is Protectionism Still Alive?", documento presentado en la Tercera Conferencia Anual sobre el Desarrollo de América Latina y el Caribe, organizado por el Banco Mundial, Montevideo, 30 de junio al 1° de julio.
- Reca, Lucio (1995), El impacto del nuevo marco macroeconómico sobre el sector agropecuario argentino, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

- Reca, Alejandro, "Política comercial durante la última década", Buenos Aires, Instituto de Estudios de la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL), inédito.
- Sáez, Sebastián (cons.) (1994), La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales: una evaluación para América Latina y el Caribe (LC/R.1447), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Siveti, E. (1997), "La trabajosa ingeniería de la integración", Revista IDEA, N° 197, Buenos Aires, Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA), mayo.
- Tejo, P. (1996), "Escenarios de la agricultura y el comercio mundial hacia el año 2020", serie Desarrollo productivo, N° 38 (LC/G.1940), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tussie, D. (1996), Argentina in the Global Economy: Facing the Dilemmas, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Tussie, D. y P. Vásquez (1996), Políticas comerciales y compromisos en la Organización Mundial del Comercio (LC/R.1672), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UIA (Unión Industrial Argentina) (1994), "La industria argentina: aquí, hoy y mañana", documento presentado a la primera Conferencia Industrial Argentina, Misiones.