



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Revista

**OBSERVATORIO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe · IEALC

ISSN 1853-2713

<https://publicaciones.sociales.uba.ar/observatoriolatinoamericano/>

Volumen 6 · Número 1 (enero-junio, 2022)

---

## Las promesas (incumplidas) del libre cambio. La trayectoria de las exportaciones argentinas desde los años noventa hasta la actualidad

**Juan Manuel Padín**

---

RECIBIDO: 18 de abril de 2022

APROBADO: 29 de mayo de 2022

## Las promesas (incumplidas) del libre cambio. La trayectoria de las exportaciones argentinas desde los años noventa hasta la actualidad

Juan Manuel Padín  
UNQ — FLACSO

### Resumen

En el presente artículo se analiza la evolución de las exportaciones argentinas desde los años 1990 hasta la actualidad. Transcurridas más de tres décadas desde la implementación de políticas de liberalización comercial y la firma de distintos tratados de libre comercio, varios de los efectos benéficos señalados por sus promotores no tuvieron lugar. Entre ellos, la diversificación de la canasta exportadora o el acceso a nuevos mercados. Antes bien, durante el aludido periodo se consolidó el papel de Argentina en la división internacional del trabajo como proveedora de bienes primarios y manufacturas basadas en la explotación de recursos naturales, bajo el control de un puñado de empresas mayormente extranjeras.

**Palabras clave:** *Argentina – Exportaciones – Liberalización Comercial – OMC*

### Abstract

The article analyzes the evolution of Argentine exports of goods since the implementation of trade liberalization policies and the signature of many free trade agreements in the 1990s. After three decades under this paradigm, several of the beneficial effects indicated by its promoters did not take place, such as the diversification of exports or trading partners. Rather, Argentina consolidated its role in the international division of labor as provider of primary goods and manufactures based on the exploitation of natural resources, under the control of a handful of mostly capital-owned foreign companies.

**Keywords:** *Argentina – Exports – Trade Liberalization – WTO*

---

## I. Introducción

Durante la firma del Acuerdo de Marrakech por el cual se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC) a mediados de los años 1990, las palabras del entonces Director del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Peter Sutherland, expresaban con efusividad un particular clima de época. En su visión, concluía la negociación del “...mayor acuerdo comercial de la historia, uno cuyos beneficios abarcan continentes enteros y una amplia gama de sectores comerciales por igual” (GATT, 1994:2).<sup>1</sup>

Este histórico evento se producía a pocos años del colapso de la URSS y era otro síntoma del imponente avance de la globalización neoliberal. En efecto, la creación de la OMC no puede disociarse de las transformaciones que se sucedieron desde los años 1970, que

---

<sup>1</sup> Otras voces eran más cautelosas. Por caso, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, señalaba que “...aunque nuestra organización no lleve en su nombre la palabra desarrollo, perderá mucho de su propósito si sus reglas y disciplinas no contribuyen a liberar a cientos de millones de seres humanos de la pobreza y la miseria.” (GATT, 1994).

forjaron un mundo más abierto e integrado en el cual la libre circulación de capitales y su protección se constituyeron en pilares centrales.

Contar con una nueva arquitectura jurídica que armonice las múltiples regulaciones hasta entonces existentes era elemental para la consolidación de este “nuevo mundo”. En rigor, resulta difícil de imaginar el desarrollo de las cadenas globales de valor en un contexto donde las barreras arancelarias y para-arancelarias y las regulaciones sobre el capital se mantengan incólumes.<sup>2</sup>

Por ello, la transformación conllevó la redefinición de la relación entre el capital y los estados nacionales. El primer término de este vínculo perseguía un ambicioso objetivo: cristalizar en un nuevo marco jurídico-institucional una “doble liberación” que comprendiera tanto el escape del control territorial que ejercían los estados en la posguerra como la emancipación de buena parte de los compromisos que los vinculaban con la clase trabajadora en cada espacio nacional.

Los estados, por su parte, abandonarían su espíritu intervencionista en la esfera económica y se focalizarían en la disputa (inter-estatal) por la atracción del capital. Esta lógica subyacente impulsaría además de decisiones de liberalización comercial unilateral, un sinnúmero de acuerdos regionales y bilaterales mediante los cuales una porción mayoritaria de los estados (tanto centrales como periféricos) renunció a buena parte de los instrumentos con los que contaban para llevar a cabo políticas de desarrollo con la esperanza de gozar de los “frutos de la prosperidad” que auguraban las políticas de apertura<sup>3</sup>; mientras, en el plano multilateral, la OMC sería la encargada de confinar la intervención de los gobiernos *vis a vis* los mercados (Akyüz, 2008).<sup>4</sup>

En contrapartida a este renunciamiento el camino se encontraba plagado de buenas intenciones. Como la mismísima Panacea en la mitología griega, el libre cambio ofrecía una poción curativa de amplio espectro. En el “círculo virtuoso de los tratados de libre comercio” sus impulsores listaban toda clase de beneficios. Entre ellos, el acceso a

---

<sup>2</sup> Se entiende por cadenas globales de valor (CGV) al rango de actividades que empresas y trabajadores llevan a cabo para llevar un producto desde su concepción hasta su uso final: diseño, producción, marketing, distribución, servicios post-venta (Gereffi y Fernández Stark, 2011). Bajo el comando de las principales empresas multinacionales, las CGV reconfiguraron la economía global desde los años 1970 mediante la internalización y segmentación de sus procesos productivos al descomponer determinadas actividades—de menor sofisticación y rentabilidad—tanto hacia otras firmas (outsourcing) como en términos geográficos (offshore), de acuerdo a los costos de producción relativos (Scheingart et al., 2017).

<sup>3</sup> Muchas de las prácticas restringidas o prohibidas eran parte constitutiva del instrumental que supieron utilizar tanto los países desarrollados como algunos países de industrialización reciente para “subir la escalera del desarrollo”, buscando resguardar los entramados productivos nacionales de la competencia extranjera (Amsdem, 2000; Chang, 2002; Wade, 2003).

<sup>4</sup> Ciertamente, ni la apertura comercial ni la política de protección de inversiones ocurrió en el vacío. Estas fueron motorizadas por una multiplicidad de actores donde además del papel que tuvieron las empresas multinacionales debe destacarse la contribución de diferentes organismos internacionales—como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial—en su carácter de impulsores de esta agenda en distintos países de la periferia. La derrota de los trabajadores y sus organizaciones, así como de distintas alternativas populares fue la contracara de este avance del capital.

mercados preferenciales; el incremento de las exportaciones y su diversificación; un impacto positivo sobre los mercados de trabajo (“trabajo de calidad”); la aceleración de la transferencia tecnológica; la seguridad a la inversión y con ello el aumento de los flujos de IED; y el crecimiento económico (Ghiotto, 2020:25).

Dado este marco general, en el presente trabajo nos proponemos analizar la evolución de las exportaciones argentinas desde la implementación de políticas de liberalización comercial y la firma de distintos tratados de libre comercio en los años 1990 hasta la actualidad, teniendo en cuenta que luego de más de tres décadas de vigencia de este paradigma varios de los efectos benéficos señalados por sus promotores no tuvieron lugar. Con esa finalidad, luego de esta introducción detallamos brevemente en la Sección 2 el contexto histórico bajo el cual se produjo el giro aperturista en Argentina. En la Sección 3 repasamos la evolución de las exportaciones argentinas durante el periodo bajo análisis y, finalmente, en la última Sección presentamos las conclusiones del trabajo.

## **II. El largo camino de las políticas de apertura y liberalización comercial en Argentina**

Aunque la dictadura militar de 1976 produjo un primer movimiento hacia la liberalización económica y la apertura comercial, estas iniciativas alcanzaron su cenit durante los años 1990 cuando, bajo la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), el país emergió como alumno predilecto del recetario de políticas del “Consenso de Washington”.

Las medidas que impulsó Argentina en esta década implicaron un agudo viraje respecto a las políticas que el país había aplicado durante la etapa de industrialización sustitutiva entre los años 1930 y mediados de la década del 1970, donde la protección arancelaria y para-arancelaria tuvo un papel relevante para la expansión del mercado interno tanto para racionalizar el proceso sustitutivo como para, eventualmente, administrar la salida de divisas ante apremios en el sector externo (Basualdo, 2006:33).

En lo estrictamente comercial, durante el menemismo se produjeron tres hitos. En primer lugar, la concreción de reducciones unilaterales de aranceles, inicialmente signadas por marchas y contramarchas en función de las complejidades de la época, en la cual se intentaba estabilizar la economía mediante la aplicación de un programa neoliberal que incluía como aspecto nodal el establecimiento de un esquema de caja de conversión (régimen de convertibilidad).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> De acuerdo a Viguera (1998:28), la apertura comercial durante el menemismo fue “...en los hechos una suerte de híbrido, producto de los imperativos coyunturales (económicos y políticos) que dentro de la difusa decisión de “liberalizar” iban impulsando la política comercial hacia contenidos más o menos ortodoxos o pragmáticos.”

En segundo lugar, en 1991 se destaca la firma del Tratado de Asunción a través del cual se estableció el Mercado Común del Sur entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.<sup>6</sup> El Tratado contemplaba, entre otras cuestiones, un programa de liberalización intra-bloque, la determinación de un arancel externo común<sup>7</sup> y la adopción de una política conjunta con relación a terceros estados o agrupaciones de estados.<sup>8</sup>

El tercer hito lo constituyó el ingreso de la Argentina a la OMC<sup>9</sup>, que produjo una singular convergencia entre el sistema multilateral y la administración Menem. Más específicamente, el organismo daba amparo a las reformas económicas impulsadas por el menemismo, al tiempo que implicaba una posibilidad para negociar nuevas aperturas de mercados desde el ámbito multilateral, y ofrecía la oportunidad de reclamar en casos de incumplimientos (Zelicovich, 2016:42).

Bajo este nuevo entramado jurídico-institucional, que incluía otro conjunto de instrumentos complementarios como los afamados tratados bilaterales de inversión y que se mantendría sin cambios de sustancia en las décadas siguientes, el país desarrollaría su política comercial externa en el periodo bajo estudio.

Lógicamente, las diferentes administraciones le darían su propio sesgo a la política comercial. A modo de ejemplo, la fenomenal crisis económica que se produjo a inicios del nuevo siglo y que concluyó con la experiencia neoliberal a cargo del Presidente Fernando De la Rúa (1999-2001), modificaría el escenario político y económico y abriría el capítulo nacional de la denominada “ola progresista en América Latina”. Así, durante la etapa Kirchnerista (2003-2015) y al influjo de una orientación económica con tintes heterodoxos, la política comercial externa tendría un rol activo; pero ello no implicó un quiebre respecto al conjunto de compromisos asumidos en los años 1990.

---

<sup>6</sup> Distintas iniciativas, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que vincula a las economías de Estados Unidos, México y Canadá se originaron en esta década. Asimismo, se destacó el intento de creación de un “Área de Libre Comercio de las Américas” que buscaba integrar comercialmente a todos los países del continente (menos a Cuba). El proyecto fue abandonado en 2005, ante la falta de consenso provocada por el posicionamiento crítico de la “ola de gobiernos progresistas” de la región.

<sup>7</sup> Existen diversos mecanismos de excepción al AEC. Por ejemplo, en el caso de los bienes de capital y de informática y telecomunicaciones (se permite mantener los regímenes nacionales con carácter excepcional y transitorio). Las posiciones arancelarias de juguetes, lácteos y duraznos también pueden aplicar temporalmente alícuotas distintas al AEC; y es posible solicitar rebajas puntuales por razones de abastecimiento. De hecho, para un tercio del universo arancelario, existe al menos un Estado Parte que no aplica el AEC, pero en la inmensa mayoría (94%, mayormente bienes de capital, informática y telecomunicaciones e insumos y bienes intermedios) se trata de aplicación de derechos de importación por debajo del AEC establecido (Rozemberg et al., 2019:42-43).

<sup>8</sup> Como Estado Parte del MERCOSUR, Argentina participa en distintos acuerdos comerciales donde sobresalen, entre otros, los acuerdos tanto con otros países extra-regionales como Israel, India, Egipto y la Unión Aduanera de África Austral, como con miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración mediante los denominados acuerdos de alcance parcial de complementación económica. El país, asimismo, recibe concesiones por parte de varios países en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias; participa, como Estado Parte del MERCOSUR, en el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo; y es miembro observador de la Alianza del Pacífico.

<sup>9</sup> Argentina se incorporó como Parte Contratante al GATT en 1967 (Ley N° 17.799). Desde entonces, participó activamente del sistema multilateral hasta la constitución de la OMC, que integra desde el primer día.

El retorno al neoliberalismo a partir del triunfo de Mauricio Macri (2016-2019) motivó otro viraje en la orientación de la política comercial, oficialmente destinado a impulsar una “integración inteligente” de Argentina a la economía internacional transformando al país en el “supermercado del mundo”. El impulso a una agenda de facilitación del comercio, el lanzamiento de negociaciones comerciales como parte de una renovada política de relacionamiento externo del MERCOSUR y el cierre del Acuerdo de Asociación Estratégica entre MERCOSUR y la Unión Europea son algunas de las iniciativas que se destacaron en la etapa.

Sin embargo, el grado de vulnerabilidad que mostró la economía luego de los primeros dos años de políticas de apertura, desregulación y endeudamiento externo desataría una aguda crisis. La política comercial externa no resultó ajena a estos cambios. Su papel como agente estratégico en la transformación de Argentina en el “supermercado del mundo” mutó a “salvavidas fiscal”, proveyendo recursos adicionales al Tesoro mediante el incremento de los derechos de exportación o la suba de la tasa estadística (en el caso de las importaciones). Este tipo de cambio de orientación ante una necesidad de coyuntura, de todos modos, dista de ser una rareza. Más precisamente, se trata de una constante desde el retorno de la democracia: la dominancia de las necesidades macroeconómicas sobre la política comercial (Bouzas y Gosis, 2014).

Como veremos a continuación, transcurridas tres décadas desde la instauración del paradigma librecambista y aun con cambios relevantes en la orientación de la política comercial externa que incluyeron administraciones con una sintonía absoluta con dichos postulados (las administraciones de Menem, De la Rúa y Macri) y gobiernos con posturas críticas (el kirchnerismo), los beneficios esperados en los albores de la globalización neoliberal no parecen haberse materializado, al menos en lo que respecta a la diversificación de la canasta exportadora o la diversificación de destinos de exportación. Antes bien, se consolidó el papel que detenta el país en la división internacional del trabajo como proveedora de bienes primarios y manufacturas basadas en la explotación de recursos naturales, bajo el control de un puñado de empresas mayormente extranjeras.

### **III. La trayectoria de las exportaciones argentinas bajo el paradigma del libre cambio**

Antes de adentrarnos en el análisis de la trayectoria exportadora de Argentina, es preciso señalar que las ventas externas tienen un papel muy relevante en la economía nacional, que excede su contribución en términos de empleo y generación de valor agregado.

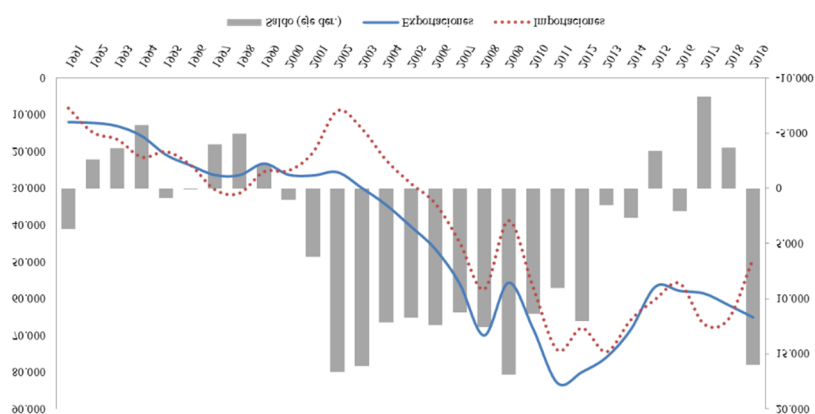
Como la falta de disponibilidad de divisas en Argentina tiene un carácter estructural explicado tanto por su perfil productivo (donde históricamente el crecimiento impulsa una suba más que proporcional de las importaciones) como por cuestiones financieras

(ante la necesidad de divisas para atender servicios de deuda, la dolarización de carteras o el déficit en servicios, entre otros aspectos), los dólares que proveen las exportaciones resultan esenciales para afrontar el conjunto de compromisos externos y sostener, al mismo tiempo, la expansión de la actividad económica.

Por estos motivos su evolución no es únicamente un dato valioso en sí mismo, sino también un factor clave para el funcionamiento de la economía nacional.<sup>10</sup> Más precisamente, su relevancia viene dada por el hecho de que para sostener un modelo de crecimiento, desarrollo e inclusión social es preciso asegurar un flujo permanente de divisas, lo cual puede realizarse mediante un doble movimiento: el aumento sostenido de las exportaciones y la sustitución de importaciones (allí donde sea criterioso y posible).

En este sentido, aunque en los años 1990 se registró un salto exportador significativo el saldo comercial deficitario (la diferencia entre las exportaciones e importaciones), en un marco de liberalización comercial y apreciación cambiaria, no permitió que el comercio exterior se convierta en un proveedor neto de divisas. Esta situación se alteraría en los años 2000. De hecho, el primer decenio de esa década implicó un quiebre respecto al estancamiento exportador de los 1980 y superó incluso el buen desempeño de los años 1990, cuando las ventas externas se duplicaron (Gráfico 1).

Gráfico N° 1. Exportaciones, Importaciones y Saldo Comercial de Bienes. En millones de dólares, 1991-2019.



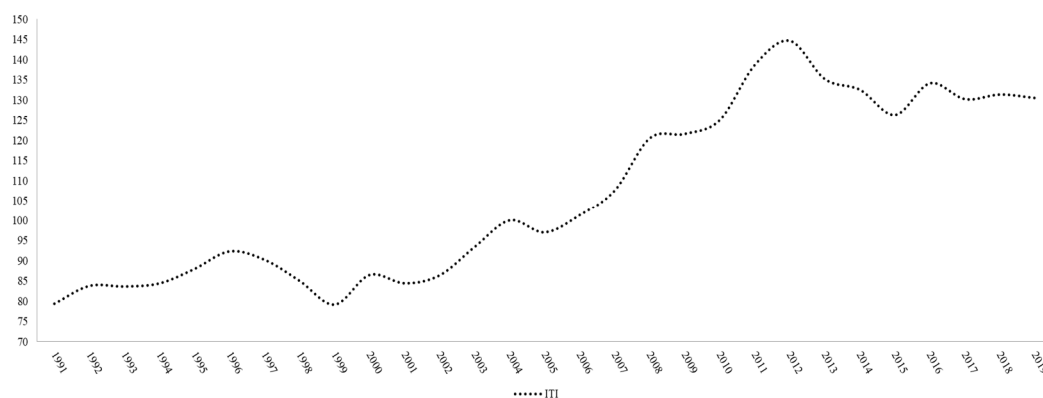
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

<sup>10</sup> Otro aspecto crucial de las exportaciones es su contribución en términos fiscales. Por ejemplo, los derechos de exportación aportaron, en promedio, más del 10% de la recaudación en la década de los 2000. Luego se redujeron tocando un piso durante el Macrismo donde influyó la política de eliminación y reducción de derechos de exportación que aplicó dicho gobierno durante sus primeros años, para posteriormente explicar el 7% de la recaudación total en 2019.

Más precisamente, el “boom exportador” de la posconvertibilidad se produjo entre 2003 y 2011, provocando un efecto virtuoso al consolidar un sólido superávit comercial que fue decisivo para ampliar el horizonte de crecimiento, acumular reservas y sostener una exitosa política de desendeudamiento.

Atrás de esto no encontramos el éxito del libre cambio o los ansiados frutos de la firma de distintos acuerdos comerciales sino otro fenómeno: era el contexto global el que incidía a favor. Con la excepción de la crisis internacional de 2007-2009, el comercio global duplicaba las tasas de crecimiento de la economía mundial y la favorable evolución de los términos de intercambio brindaba una ayuda adicional (Gráfico 2). A partir de 2012 y hasta 2019 tanto la economía como el comercio internacional entrarían en una fase de menor crecimiento;<sup>11</sup> y las exportaciones argentinas oscilarían entre la caída, el estancamiento y un débil crecimiento, lejos de las mejores marcas del decenio previo y consolidando una década de estancamiento.

Gráfico N° 2. Índice de Términos de Intercambio. Base 2004=100, 1991-2019.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

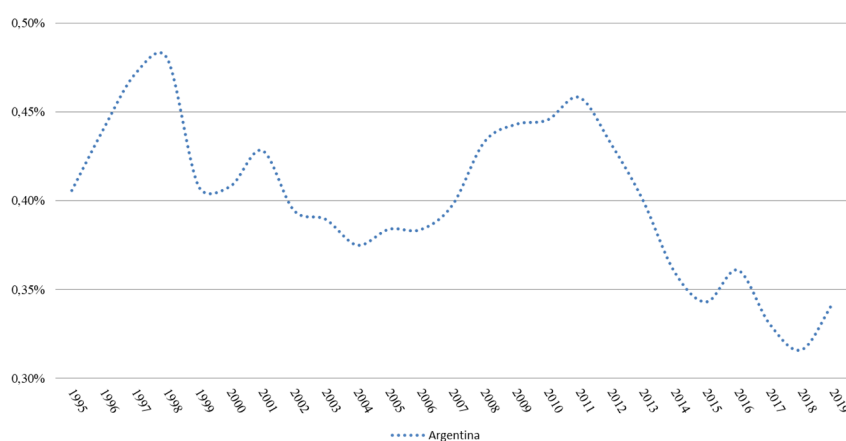
El comportamiento descrito se produjo en un contexto de pérdida de relevancia exportadora de la Argentina a nivel global (Gráfico 3). A modo de ejemplo, entre la creación de la OMC en 1995 y 2001, el país tuvo una participación mayor al 0,4% en las exportaciones mundiales de bienes. A partir de allí, osciló en el 0,3 y 0,4% para ubicarse desde 2014 hasta 2019 en un promedio de 0,34%.

<sup>11</sup> La contribución del comercio exterior al ingreso de divisas ha sido muy relevante en el periodo 2000-2021. La balanza comercial registró un saldo positivo prácticamente todos los años, con excepciones en 2015, 2017 y 2018. Así, durante esta etapa el superávit acumulado superó los 180 mil millones de dólares. Claramente, se trató de un ciclo extraordinario que incluyó, por ejemplo, 15 años seguidos de superávit (2000-2014). El último registro histórico similar se remonta a la década del 1980, con la fundamental diferencia de que en ese caso no se combinó con una fase económica expansiva.



Esto implica, básicamente, que el crecimiento de las exportaciones de Argentina no fue lo suficientemente vigoroso para incrementar su participación relativa en el comercio global; ello, aun cuando los términos de intercambio desde los años 2000, como mencionamos, se ubicaron en niveles récord en términos históricos. La contracara de este fenómeno resultó el mayor protagonismo en el comercio internacional que adquirieron los países de Asia Pacífico (especialmente, China).

Gráfico N° 3. Participación de las exportaciones argentinas en el comercio mundial de bienes. En porcentaje, 1995-2019.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Fondo Monetario Internacional.

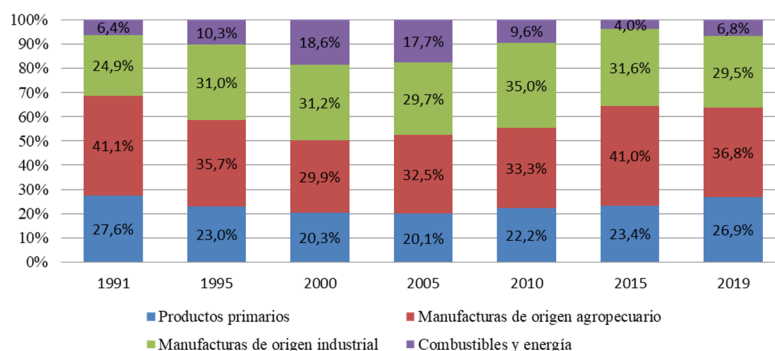
En este punto es oportuno abordar la composición de las exportaciones argentinas en el periodo bajo estudio considerando que, como ya mencionamos, una de las promesas de los tratados de libre comercio sería su contribución a la “diversificación de la canasta exportadora”; o sea, la incorporación de nuevos de productos dentro de la gama existente de bienes que el país ya exportaba con anterioridad a la aplicación de ese tipo de políticas. Al respecto, como podemos observar en el Gráfico 4, la participación de los bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales dentro en la canasta exportadora argentina explica entre el 50% y el 60% de las exportaciones totales desde inicios de los años 1990 hasta la actualidad. Aún más, si se evalúan las ventas externas de bienes de acuerdo a su composición según grandes grupos, desde los años 2000 se advierte cierta tendencia a la reprimarización (los bienes primarios, por ejemplo, incrementaron su participación en más de 6 puntos porcentuales desde los años 2000).

En síntesis, la presencia de las exportaciones de bienes primarios y manufacturas de origen agropecuario sigue siendo el rasgo dominante de la canasta exportadora.<sup>12</sup>

Este tipo de perfil no solo nos alerta respecto al incumplimiento de las promesas de los instigadores de los tratados de libre comercio; es también una manifestación de las dificultades que atraviesa el país bajo ese paradigma a fin de modificar sus características productivas, en un mundo en el cual el intercambio comercial pasó a ser, prácticamente, un sinónimo de bienes manufacturados. En efecto, desde los años 1990 el más 70% de los bienes comercializados son bienes manufacturados.<sup>13</sup>

Esa especialización, por cierto, no es neutral en términos de acceso a mercados atento al hecho de que aun en nuestros días varios países centrales, como los miembros de la Unión Europea, utilizan numerosas herramientas—picos arancelarios, escalamientos, contingentes arancelarios, barreras sanitarias y fitosanitarias o supuestas medidas ambientales—a efectos de proteger a sus productores (D'Elía, 2016), afectando a países como Argentina.

Gráfico N° 4. Exportaciones de Bienes por Grandes Rubros. En porcentajes, por años seleccionados.



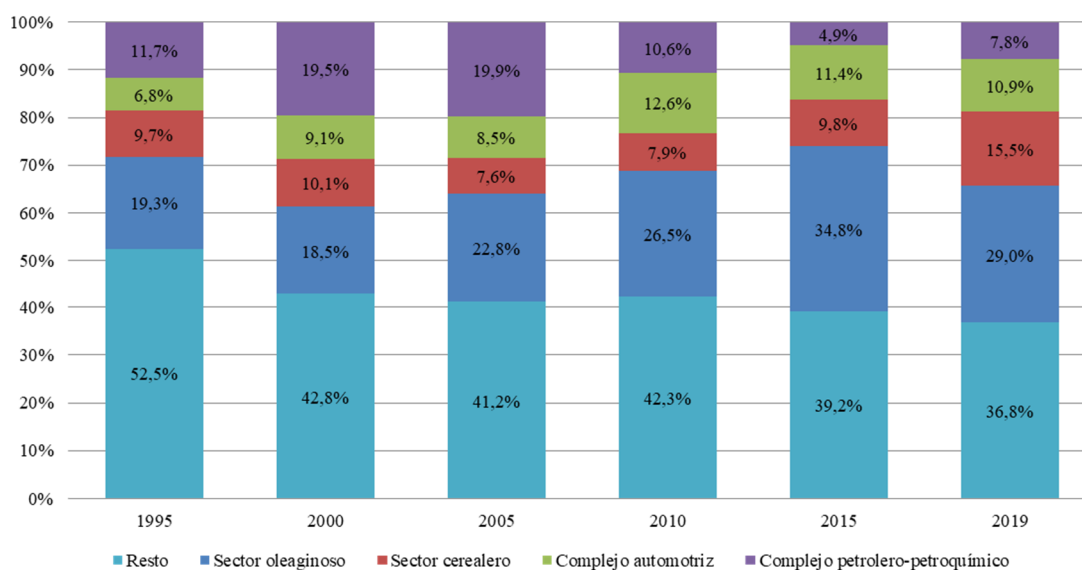
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

<sup>12</sup> Una óptica alternativa para evaluar este asunto es examinar la composición de las exportaciones por intensidad tecnológica. No obstante, distintos trabajos, haciendo uso de diversas metodologías, coinciden en el hecho de que Argentina sigue manteniendo una estructura basada en productos elaborados por sectores que operan en condiciones de baja complejidad. Por caso, Bianco (2018) elabora un indicador sintético de calidad exportadora, aseverando que entre 2003 y 2015 se produjo una mejora cualitativa de las exportaciones argentinas en términos de carácter manufacturero, valor agregado, contenido tecnológico, diferenciación vertical y diversificación de destinos. A pesar de ello, Argentina continúa detentando una estructura concentrada mayoritariamente en torno a productos primarios y manufacturas de bajo valor agregado, reducido contenido tecnológico y escasa diversificación vertical.

<sup>13</sup> La periferia en su conjunto, además de incrementar su participación en el comercio mundial, también cambió su patrón exportador. Mientras en 1980 los productos industriales daban cuenta de menos del 30% de sus exportaciones, a fines de los años '90 habían superado el 80% (Palley, 2018). De todas maneras, el incremento de su participación relativa no debe conducir a conclusiones apresuradas. En la actualidad, tan solo quince países explican dos tercios de las exportaciones globales de mercancías. Lideran este grupo 3 potencias que en conjunto dan cuenta actualmente del 30%: China, Estados Unidos, y Alemania. Luego, con una participación menor, se encuentran Japón, Países Bajos, Hong Kong, Francia, Corea del Sur, Italia, Reino Unido, Bélgica, Canadá, México, Singapur, y Suiza. Si se analiza este fenómeno en términos regionales, la concentración es imponente: América del Norte, Asia y la Unión Europea explican en nuestros días el 86% de las ventas externas del planeta. América Latina en su conjunto, por su parte, tiene una participación relativa que oscila alrededor del 6% sobre el total de las exportaciones globales de bienes desde hace décadas, y la mitad del valor exportado está compuesta por productos agrícolas y manufacturas basadas en recursos naturales.

Dentro del perfil de especialización descrito se encuentran un puñado de complejos exportadores. Tan solo cuatro de ellos (oleaginoso, cerealero, automotriz y petrolero-petroquímico) concentraron más la mitad de las ventas externas desde los años 2000 (Gráfico 5). Si aquí vuelve a resultar notorio que no se produjeron modificaciones de magnitud en las últimas décadas, cabe mencionar adicionalmente que la fuerte presencia de la soja y derivados, así como de los cereales dentro de la canasta exportadora también es indicativa de su grado de sensibilidad a la variación de los precios de dichos commodities. Este hecho, que resulta positivo en contextos de alza, expone con intensidad a la economía a fuertes shocks en un escenario de precios a la baja, incrementando su volatilidad.

Gráfico N° 5. Exportaciones de Bienes por Complejo. En porcentajes, por años seleccionados.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

En otro orden, también debemos destacar la concentración y extranjerización del comercio argentino. Si durante los años 1990 los valores ya eran elevados y con tendencia ascendente, desde los años 2000 tampoco se produjeron cambios resonantes en este campo: la cúpula empresarial<sup>14</sup> explicó entre el 60% y el 70% de las exportaciones totales, aunque desde mediados de esa década su participación se redujo y a partir de 2012 osciló entre el 65 y el 68% debido a la caída de los precios internacionales de los commodities, la baja en la producción petrolera y la negativa evolución de la economía brasilera.

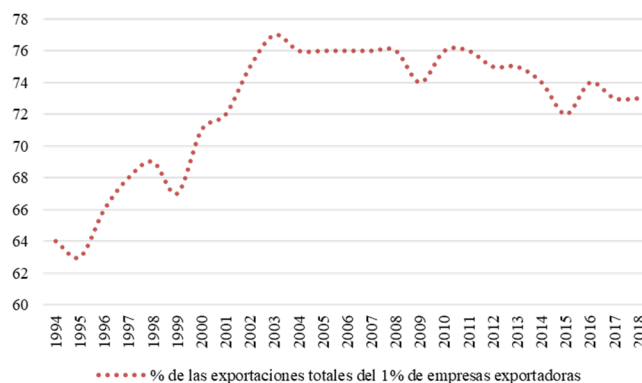
<sup>14</sup> Conformada por las 200 empresas más grandes del país de acuerdo a sus ventas anuales.

Este selecto grupo está integrado centralmente por comercializadoras y procesadoras de granos, terminales automotrices—que operan con un bajo grado de integración local—, firmas de la industria alimenticia, petroleras, mineras, empresas del sector siderúrgico y del aluminio y compañías químicas y petroquímicas. Encontramos aquí una mayoría de empresas de capital extranjero, con ciertas excepciones, y una fuerte presencia de las principales firmas agroindustriales (como Cargill, Bunge, Aceitera General Deheza, LDC, Vicentín o Molinos), mineras (Alumbrera, Argentina Gold –filial de la Barrick Gold), automotrices (Volkswagen, Toyota, Ford, General Motors, Peugeot o Renault), y firmas del sector energético (YPF, Pan American Energy, entre otras) (Lucero, 2019).

El tipo de inserción externa predominante en las principales empresas y grupos económicos es un factor elemental a tener en cuenta al examinar la tradicional postura aperturista que adoptan estos sectores, y su apoyo a las políticas de liberalización comercial. Por otra parte, es dable advertir que su decisiva participación en el comercio exterior les otorga un poder de veto no desdeñable sobre el poder estatal (Schorr, 2021), particularmente en momentos en los cuales la disponibilidad de divisas para afrontar compromisos externos es menguante.

Una manera alternativa de evaluar la concentración es mediante el análisis de la participación del 1% de las empresas en el total de las exportaciones. Tal como se observa en el Gráfico 6, en los últimos 25 años identificamos dos fases que muestran su evolución. En la primera de estas fases, tan solo el 1% de las empresas exportadoras pasó de concentrar el 64% del total exportado en 1994 a explicar el 77% en 2003 (13 puntos porcentuales más en un período de 10 años). Desde ese año la concentración de las exportaciones de bienes en el 1% de las empresas comenzó a reducirse lentamente, pero sigue oscilando alrededor del 70%.

*Gráfico N° 6. Participación del 1% de las Empresas Exportadoras en el Total de Exportaciones de Bienes. En porcentajes, 1994-2018.*



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Desarrollo Productivo (GPS de Empresas)

Por último, debemos señalar otro atributo del comercio exterior argentino que también se vincula con una de las promesas de los instigadores de la firma de acuerdos de libre comercio: la diversificación de destinos. En el periodo en estudio, y aunque es posible observar cierto descenso, se destaca que entre el 40% y el 50% de las ventas externas tuvo como destino a cinco países entre los cuales se encuentran, casi invariablemente, Brasil, China, Estados Unidos y Chile; mientras en la actualidad, por ejemplo, los primeros diez destinos concentran más de la mitad de las ventas y los primeros 20 superan el 70% de las mismas.

Claramente, luego de varias décadas del giro liberal el proceso de diversificación de destinos no se produjo. Esto también tiene consecuencias: al concentrarse la demanda de bienes en pocos países la evolución de dichas economías se torna crítica para el resultado comercial, lo cual incrementa el grado de vulnerabilidad de una economía ya frágil como la de la República Argentina.

*Cuadro N° 1. Exportaciones de Bienes por Destino. En porcentajes (participación acumulada), por años seleccionados.*

Exportaciones (part. % acum.)				
Países	1995	2000	2011	2019
Primeros 5	51	55	43	42
Primeros 10	66	68	56	55
Primeros 20	81	83	75	72

Fuente: Elaboración propia sobre la base de COMTRADE.

Como nota final, es preciso enfatizar la mayor importancia que adquirieron los países asiáticos como destino de las exportaciones de bienes. Por ejemplo, tomando como referencia los principales complejos exportadores, es posible observar que los países de la ASEAN recibieron en 2019 el 18% de las exportaciones totales del principal complejo (oleaginoso), y el 23% de las correspondientes al sector cerealero. China, por su parte, recibió en igual año el 17% de las exportaciones del complejo oleaginoso, la mitad de las exportaciones del complejo bovino y avícola y un cuarto de las ventas del complejo pesquero.<sup>15</sup> Estos dos actores del comercio, por otra parte, representan en conjunto el

<sup>15</sup> La relación comercial de Argentina con la potencia asiática es de creciente “sojización”. Pero China también se transformó con el correr de los años en el causante del principal déficit comercial bilateral, al convertirse en un proveedor de primer orden de bienes manufacturados. En concreto, lo que sucedió en esta relación desde los años 2000 es una verdadera explosión del intercambio comercial (exportaciones más importaciones), sin que haya mediado allí la firma de ningún tratado comercial que profundice el libre comercio más allá de los compromisos asumidos por cada país en el ámbito multilateral.

principal destino de exportación (21 por ciento del total) superando otros destinos que supieron tener un lugar privilegiado en el comercio como la Unión Europea, Estados Unidos o el propio MERCOSUR.

#### **IV. Conclusiones**

A modo de síntesis podemos concluir que en lo que respecta a la diversificación de la canasta exportadora o de destinos, las promesas asociadas al “círculo virtuoso de los tratados de libre comercio” no se materializaron: el país continuó especializado en la exportación de bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, bajo el dominio de un puñado de empresas donde el capital extranjero conserva un peso determinante; mientras un grupo relativamente reducido de países continúan oficiando como destinos comerciales principales.

Ambas cuestiones, como vimos, tienen efectos perniciosos para el funcionamiento de la economía argentina, incrementando su grado de vulnerabilidad. Como dato, por caso, debemos recordar que las divisas que proveyeron históricamente las exportaciones tradicionales de Argentina resultaron insuficientes para financiar el proceso de desarrollo,<sup>16</sup> a raíz de lo cual se ha repetido cíclicamente la falta de disponibilidad de divisas (y las crisis económicas asociadas a ella).

Lo detallado en el periodo bajo análisis se produjo en conjunto con otros fenómenos. Nos referimos específicamente al estancamiento exportador que tuvo lugar en la última década; a la reprimarización de las ventas externas; y a la pérdida de relevancia exportadora de Argentina a nivel global dada su decreciente participación relativa.

Es preciso subrayar, adicionalmente, que los cambios en la orientación de la política comercial externa en las últimas décadas, que incluyó desde posturas vinculadas al neoliberalismo hasta la aplicación de “políticas progresistas”, no tuvieron implicancias sustanciales en la realidad antes mencionada.

Este hecho debería invitar a la reflexión respecto a la necesidad de avanzar sobre el entramado jurídico e institucional que reposa sobre las bases del libre cambio, a fin de realizar las modificaciones indispensables para poder transformar la estructura productiva e impulsar el desarrollo para lo cual es vital tener mayor margen de acción que el que resulta posible bajo los compromisos internacionales asumidos. Los resultados alcanzados a la fecha, no solo considerando la trayectoria de las exportaciones argentinas

---

<sup>16</sup> A excepción de las etapas signadas por los altos precios de los commodities.

en las últimas décadas sino principalmente su cuadro social, que resulta dramático<sup>17</sup>, son motivos más que suficientes para explorar otras opciones.

Asimismo, es elemental recordar que la redefinición de las relaciones entre el capital y los estados que produjo el giro aperturista en todo el planeta desde los años 1970 no ocurrió en el vacío, sino que supuso un avance del capital por sobre los trabajadores y sus organizaciones. Las limitaciones de la política comercial como producto de la firma de diversos acuerdos de libre comercio descansan sobre ese antecedente. Por eso, pensar que la salida del actual laberinto puede obviar el hecho de que es necesario redefinir el conjunto de relaciones sociales para dar respuesta a los desafíos de la hora resulta, cuanto menos, una muestra de candidez.

En tal orden, poner en cuestión las supuestas virtudes del libre comercio y revalorizar los enfoques críticos resulta una contribución siempre valiosa con vistas a la construcción de alternativas que ayuden a forjar otra economía y otra sociedad, donde la inclusión deje de ser un sueño lejano.

---

<sup>17</sup> En el segundo semestre de 2021 el 37,3% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza y el 8,2 % en la indigencia; mientras más de la mitad de los menores de edad son pobres.

## Referencias bibliográficas

- Akyüz, Y. (2008). "Global Rules and Markets: Constraints over Policy Autonomy in Developing Countries". Working Paper 87, OIT.
- Amsden, A. (2000). "Industrialization under new WTO law. High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century". UNCTAD X, Bangkok.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Siglo XXI editores.
- Bianco, C. (2018). *Evolución de la calidad de las exportaciones argentinas de bienes: un análisis del periodo 2003-2015*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Bouzas, R., Gosis:(2014). "Institucionalidad y actores de la política comercial argentina". En Acuña, C. (comp). *Dilemas del Estado Argentino: Política exterior y económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Siglo XXI editores.
- Chang, H. (2002). *Kicking away the ladder – Development strategy in historical perspective*. Anthem Press.
- D'Elía, C. (2016). "EU Agricultural Policy and its Impact on Latin America and the Caribbean". Inter-American Development Bank.
- GATT (1994). *Newsletter No. 107*, Special Issue. Disponible en <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/GATTFOCUS/107.pdf>
- Gereffi, G. y Fernández-Stark, K. (2011). *Global Value Chain Analysis: A Premier*. Center for Globalization, Governance & Competitiveness, Duke University.
- Ghiotto, L. (2020). "Las promesas incumplidas de los Tratados de Libre Comercio y de inversión en América Latina: un balance a 25 años". En: Ghiotto y Laterra (comps.) *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina: análisis y perspectivas críticas*. Fundación Rosa Luxemburgo.
- Lucero, J. (2019). Patrón de especialización comercial externa de la cúpula empresarial en Argentina (1994-2015). Tesis de Maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Palley, T. (2018). "Three Globalization, Not Two: Rethinking the History and Economics of Trade and Globalization". FM Working Paper. N. 18.
- Rozemberg, R., Campos, R., Gayá, R., Makuc, A., Svarzman, G. (2019). *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario*. INTAL/BID.
- Schorr, M. (2021). *El viejo y el nuevo poder económico en la Argentina*. Siglo XXI.
- Schteingart, D., Santarcángelo, J. y Porta, F. (2017). "Cadenas globales de valor: transformaciones y posibilidades de desarrollo para la periferia desde mediados de la década de 1990". *Revista Apuntes*. Vol. 44, Núm. 81.
- Viguera, A. (1998). "La política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996". Latin American Studies Association. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa98/Viguera.pdf>
- Wade, R. (2003). What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. *Review of International Political Economy*, 10(4), 621-644.
- Zelicovich, J. (2016). "Políticas comerciales, participación y aprendizajes? de Argentina en el vigésimo aniversario de la OMC". En Delich y otros. *20 años de la OMC. Una perspectiva desde América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.