

**Nogués, Julio J. ; Baracar, Elías**

## *Reforma y contra reforma comercial en América Latina : Perú y Argentina*

Informe de Macroeconomía y Crecimiento Económico. Año 12 N° 4, 2013

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Nogués, J. J., Baracar, E. (2013, setiembre). Reforma y contra reforma comercial en América Latina : Perú y Argentina [en línea]. *Informe macroeconómico y de crecimiento económico (IMC)* 12(4). Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía "Francisco Valsecchi". Programa de Desarrollo e Instituciones. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/reforma-contra-reforma-comercial.pdf> [Fecha de consulta:.....]

dominaron largas décadas del siglo pasado, para dar paso a una visión más dinámica y global. En este sentido, la innovación es uno de los ejes centrales, pues otorga identidad competitiva a la producción de determinados bienes y servicios de un país, y es fuente decisiva del progreso económico y social. Argentina posee un alto nivel de capital humano, pero existe consenso en que queda mucho por hacer en materia de innovación de tecnología. Al respecto, sin dudas que en el mundo se imponen tres grandes ramas al pensar en innovación: las TICS, la biotecnología y la nanotecnología. Las tres tienen mucho que ver con el país, su potencial y sus recursos.

---

## Ensayos

---

### Reforma y contra reforma comercial en América Latina: Perú y Argentina

Por PH.D. Julio J. Nogués y Lic. Elías Baracat<sup>1</sup>

"La culpa, querido Brutus, no está en nuestras estrellas,  
sino en nosotros mismos."  
William Shakespeare, Julio César, Acto 1 Escena 2, líneas  
140-141.

Bajo democracia, durante los '90 Perú y Argentina abrieron sus economías como una de las políticas que los sacarían de décadas de decadencia relativa. Esta liberalización fue unilateral pero ambos países consolidaron sus reformas con obligaciones que asumieron en el GATT/OMC. Argentina además se asoció al Mercosur implementando un arancel externo común altamente coincidente con los valores establecidos unilateralmente.

En nuestro reciente libro *"Sustaining Trade Reform: Institutional Lessons from Argentina and Perú"* <sup>2</sup> analizamos estas experiencias con un interés

---

<sup>1</sup> [jnogues@fibertel.com.ar](mailto:jnogues@fibertel.com.ar); [eliasbaracat@hotmail.com](mailto:eliasbaracat@hotmail.com)

institucional. El primer punto a destacar es que en ambos casos, la liberalización comercial fue acompañada por importantes reformas institucionales que buscaron eliminar la forma tradicional de diseñar e implementar la política comercial como una negociación entre gobierno y lobbies representativos de intereses productivos relativamente ineficientes y con grados variables de poder. Las nuevas instituciones legales y administrativas debían tener en cuenta no solo los intereses de los productores que demandaban protección, sino también de los demás sectores a lo largo de las cadenas productivas y en especial, de los consumidores. Con este objetivo en Argentina se creó la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) en 1994, y en Perú el INDECOPI (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual) en 1992<sup>3</sup>.

De este modo las políticas comerciales dejaron de ser “extractivas” en el sentido de beneficiar a algunos sectores haciendo incurrir en pérdidas elevadas al resto de la población para pasar a ser “inclusivas”, o sea, permitir que el comercio genere una ganancia neta para la economía en su conjunto<sup>4</sup>.

Es sabido que el Perú ha continuado con una política de economía abierta exitosa a lo largo de varias presidencias, mientras la Argentina ha regresado a sus viejas políticas proteccionistas y aislacionistas. Para hacer esto, Argentina instituyó medidas discrecionales de protección como las licencias de importación y más recientemente, el control de cambios. Asimismo desde los inicios del milenio, Argentina debilitó las reglas internas de funcionamiento de la CNCE

---

<sup>2</sup> “*Sustaining Trade Reform: Institutional Lessons from Argentina and Perú*”. Elías A. Baracat, J. Michael Finger, Raúl León Thorne y Julio J. Nogués. The World Bank. Washington D.C. El libro puede consultarse en <http://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821399866?mode=embed&layout=http://skin.issuu.com/v/light/layout.xml&showFlipBtn=true>.

El libro también puede ser adquirido en Amazon:  
[http://www.amazon.com/Sustaining-Trade-Reform-Institutional-Development/dp/0821399861/ref=sr\\_1\\_1?s=books&ie=UTF8&qid=1375130353&sr=1-1&keywords=sustaining+trade+reform](http://www.amazon.com/Sustaining-Trade-Reform-Institutional-Development/dp/0821399861/ref=sr_1_1?s=books&ie=UTF8&qid=1375130353&sr=1-1&keywords=sustaining+trade+reform)

<sup>3</sup> Sobre el funcionamiento de estos organismos véase J. Michael Finger y Julio J. Nogués (2006), *Antidumping and Safeguards in Latin American Trade Liberalization: Fighting Fire with Fire*, Palgrave Macmillan, (2006). Hay traducción al castellano (*Antidumping y Salvaguardias en la Liberalización comercial de América Latina*) publicada por Siglo XXI.

<sup>4</sup> Sobre países con políticas extractivas e inclusivas y sus consecuencias véase Acemoglu and Robinson (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Publishers.

para de este modo, facilitar las medidas antidumping. Por el contrario, Perú mantuvo el rumbo y profundizó su desarrollo institucional y su inserción internacional. Durante el mismo período, no hay evidencias de medidas protectivas que no hayan pasado el filtro del análisis de INDECOPI.

### **Perú: reforma comercial**

Las reformas de comienzos de los años 90 fueron propuestas por un naciente sector político liberal bajo el liderazgo del candidato Mario Vargas Llosa en las elecciones de 1990. El país necesitaba un cambio de rumbo por su grave situación económica y los estragos del terrorismo. La elección popular optó mayoritariamente por Alberto Fujimori, quien no tenía una clara estrategia de reformas.

Una vez en el poder y siendo un pragmático, Fujimori adoptó aspectos salientes del programa de Vargas Llosas y cuando se enfrentó con dificultades para sus implementar las reformas, clausuró el Congreso e intervino el Poder Judicial sin enfrentar resistencia de la población. En pocos años Perú tuvo un cambio fundamental como una economía abierta y regulada con procesos transparentes de política comercial, pero en un contexto de instituciones políticas autoritarias plebiscitado popularmente.

Los '90 concluyeron con una gran crisis y Fujimori escapó al exilio. En este sentido, la similitud con el proceso de cambio político de Argentina es llamativa pero acá es donde los caminos de ambos países se bifurcaron. Al Presidente interino Paniagua le siguieron Alejandro Toledo (2001/2006), Alan García (2006/2011) y Ollanta Humala (desde 2011). Estos cuatro presidentes y en particular Alejandro Toledo, supieron distinguir entre las buenas y malas reformas de la era Fujimori. No solamente mantuvieron la apertura comercial sino que la profundizaron y actualmente el arancel promedio es uno de los más bajos en el mundo en desarrollo: 4%.

Llegar hasta acá no fue fácil. La experiencia de Perú muestra que el mantenimiento de una economía abierta es un desafío permanente, mayor que la implementación de una reforma unilateral. Los últimos gobiernos democráticos han profundizado la transparencia e independencia de INDECOPI y también, la apertura a través de la firma de numerosos tratados de libre comercio incluyendo con EEUU, Unión Europea, Japón, China y Mercosur.

La continuidad y profundización de la política comercial peruana también muestra que el “factor Asia” se tomó como *benchmark* o ejemplo a imitar, para argumentar frente a la sociedad que países pobres pueden transformarse en ricos a través de la competencia internacional. La decisión de Toledo de promover un gran debate nacional, fue decisiva para crear una opinión pública favorable a los TLC, comenzando con el de EEUU. Perú es un país chico y como tal no tiene capacidad negociadora en la OMC. Sin embargo, en las negociaciones de los TLCs los países chicos tienen oportunidad de “nacionalizar” algunos de sus principales intereses.

También es destacable cómo el Presidente Alan García adoptó estas políticas liberales en oposición al programa histórico de su primer presidencia (1985/1990). Su vuelco intelectual es llamativo y sobre el tema que nos ocupa, en su reciente libro enfatiza que “Perú debe subirse a la ola del crecimiento” refiriéndose a las oportunidades abiertas por el comercio internacional<sup>5</sup>.

### **Argentina: reforma y contra reforma comercial**

Argentina también inició reformas sustanciales en los 90s cuando la hiperinflación hacía estragos en su economía y sociedad, y el país tenía una larga historia de proteccionismo con políticas comerciales extractivas a favor de un pequeño grupo de industrias en las que el país no tenía ventajas comparativas. Sus políticas de protección externa perduraron durante décadas y son un factor central para explicar su decadencia económica-social<sup>6</sup>.

El Plan de Convertibilidad y las políticas de apertura al comercio, liberalización de mercados y privatizaciones, permitieron, a partir de 1991 y durante algunos años, estabilizar la moneda, promover la inversión y el ingreso de capitales y recuperar el crecimiento que había perdido hacía décadas. Sin embargo, desde el principio del milenio y desoyendo las enseñanzas de su propia historia a lo largo de los siglos XIX y XX, los gobiernos del presente milenio decidieron retornar a un proteccionismo extremo.

---

<sup>5</sup> García Pérez, Alan. 2011. Contra el temor económico. Creer en el Perú, Lima: Planeta.

<sup>6</sup> Para una interpretación del crecimiento económico-social de Argentina desde 1875 basada en la protección y las ventajas comparadas, véase J. Nogués (2011), “Agro e Industria: del Centenario al Bicentenario”. Ciudad Argentina.

A principios del milenio Argentina al igual que Perú, podía elegir su propio sendero de crecimiento para salir de sus crisis en ambos casos, bajo democracia. Sin embargo desde entonces, los gobiernos decidieron estigmatizar las reformas de los 90, asociando sus críticas, a la política de apertura al comercio internacional. Los partidos opositores siguen silenciosos y nunca hicieron un esfuerzo para enfatizar la importancia de competir en el mundo y aclararle a la población las diferencias entre los efectos de la apertura comercial de la sobrevaluación del peso.

Desde entonces, en la visión de los presidentes Néstor Kirchner (2003/2007) y Cristina Fernández (2007/2011 y 2011/....), diametralmente opuesta a la de los líderes en Perú, el resto del mundo es percibido como una amenaza más que como una oportunidad de crecimiento, innovación y desafío social. Las expresiones de Cristina Fernández “el mundo se nos cayó encima” (2012) y “no queremos importar ni un clavo” (2011) son una buena síntesis de tal posición.

Nuestro libro ofrece detalles cuantitativos de los instrumentos usados para proteger algunos sectores a costa del resto de la sociedad. Lo destacable en la batería de políticas comerciales implementadas durante la última década, ha sido la arbitrariedad y la consecuente falta de transparencia en las decisiones de políticas públicas.

Ninguna de las barreras al comercio adoptadas desde 2003 ha sido acompañada por una evaluación profesional de sus costos y beneficios mientras que en Perú las pocas que se implementaron están respaldadas por juicios ponderados y estimaciones cuantitativas que pueden ser consultadas en la página web de INDECOPI.

## **Algunas conclusiones**

### *Magnitud y transparencia del proteccionismo*

El siguiente cuadro destaca la magnitud en que Argentina se ha salido de los carriles de un mundo integrado al comercio. El mismo muestra que Argentina: 1) es el país que más medidas de protección ha impuesto (59% más que Rusia ubicada en segundo lugar) y, 2) es el país que tiene el mayor porcentaje de medidas informales de protección. En contraste, el Perú implementó solo siete

medidas y todas ellas aprobadas tras verificar que cumplían con los criterios establecidos por INDECOPI en línea con las regulaciones OMC.

**Cuadro 1: Barreras al comercio implementadas durante 2008-2011: Se distinguen las medidas formales de protección contingente (antidumping y salvaguardias) de las demás**

| Country    | % DEL TOTAL            |                     | Total |
|------------|------------------------|---------------------|-------|
|            | Protección contingente | Protección informal |       |
| Argentina  | 40                     | 60                  | 108   |
| China      | 67                     | 33                  | 46    |
| EEUU       | 76                     | 24                  | 17    |
| México     | 85                     | 15                  | 13    |
| Rusia      | 85                     | 15                  | 68    |
| India      | 86                     | 14                  | 50    |
| Sud África | 90                     | 10                  | 20    |
| Brasil     | 91                     | 9                   | 46    |
| UE         | 94                     | 6                   | 32    |
| Perú       | 100                    | 0                   | 7     |
| Australia  | 100                    | 0                   | 6     |

Fuente: Baracat y otros (2013) sobre la base del Global Trade Alert “Implementing Country and Measure Type,” consultado Enero 2012

En Argentina, la CNCE ha perdido el enfoque jurídico y técnico inicial de sus decisiones para pasar a responder más a las preferencias de la Secretaría de Comercio que a determinar las dimensiones cuantitativas de decisiones alternativas.

Por su parte como se dijo, el arco político de la oposición, a diferencia de su defensa de los valores republicanos, no ha mostrado interés en destacar la tremenda importancia que la liberalización comercial tiene para sostener nuestro futuro crecimiento. Sobre las llamativas diferencias entre ambos países, la

conclusión del estudio es que la política comercial es una cuestión de “elección nacional”. Son las fuerzas políticas al interior de un país, aún por encima de los compromisos internacionales negociados, las que gobiernan el proceso de integración a la economía mundial.

#### *Negociaciones comerciales multilaterales y bilaterales*

Al ser países relativamente pequeños, Argentina y Perú no tienen una voz importante en los organismos multilaterales incluyendo la OMC. Por el contrario, en las negociaciones de los TLCs y sin pecar de ingenuos, los países pequeños pueden desplegar una mayor capacidad para defender sus intereses.

#### *Organismos multilaterales*

En el caso de Argentina, los organismos multilaterales no tuvieron capacidad para impedir que el país retornara al proteccionismo. En particular los documentos presentados al Mecanismo de Revisión de Políticas en 2007 cuando el número de licencia de importación ya estaba creciendo aceleradamente, no destacó, los costos que tendría para el país y sus socios comerciales el crecimiento acelerado del proteccionismo argentino. La lección es que el sistema multilateral es útil para aquellos países que los utilizan como mecanismos para mantener sus economías abiertas pero no es útil para sociedades como Argentina cuya dirigencia elige un camino opuesto. Si bien el caso de Argentina es extremo y único dentro del sistema multilateral, su experiencia no deja de ilustrar un potencial riesgo para el mismo.

#### *Incidencia de las licencias no automáticas*

El Cuadro 2 muestra que algo más de un año antes de ser eliminadas las licencias arancelarias cubrían el 21% de las importaciones. Para tener un punto de referencia se recuerda que la incidencia de las medidas antidumping (el instrumento de protección más utilizado en el sistema multilateral) cubre entre el 1% y 2% de las importaciones mundiales. Es decir, las licencias de importación emitidas hasta 2010 inclusive tenían una incidencia entre 10 y 20 veces superior a la incidencias de las medidas antidumping.



**Cuadro 2: Cobertura de las licencias no automáticas**

| <b>Variable</b>                                  | <b>2010</b>       |
|--------------------------------------------------|-------------------|
| Importaciones sujetas a licencias no automáticas | US\$12,0 billones |
| Importaciones totales                            | US\$56.5 billones |
| Incidencia                                       | 21.2%             |

Fuente: Baracat y otros (2013).

*Represalias contra el proteccionismo de Argentina*

El estudio destaca algunas de las represalias sufridas por Argentina distinguiendo entre aquellas que se implementan dentro de las reglas OMC (medidas antidumping y salvaguardias como también controversias dentro del marco jurídico de la OMC), y fuera de las mismas. Entre estas últimas se distinguen las medidas crecientemente proteccionistas de Brasil algunas de las cuales como las primeras licencias para la importación de autos, y la prohibición de importar soja por parte de China bajo un pretexto fitosanitario que nunca fue demostrado.

*El derecho a importar*

La confusión económica de nuestros dirigentes ha llegado hasta el extremo de mencionar “la patria importadora” presuntamente como aquel segmento de la sociedad que busca a través de las importaciones, profundizar el deterioro de la cuenta corriente. El derecho a importar es uno protegido por nuestra Constitución como también, por aquellas de una gran mayoría de países. Argentina lleva décadas sin poder definir una política macroeconómica que haga sustentable este derecho a lo largo del tiempo y sobre su proteccionismo extremo, la Corte Suprema ha elegido no priorizar los recursos de amparo que se han presentado contra las medidas proteccionistas arbitrarias durante el presente milenio.

[Volver al Índice](#)