

**Relación Estado-Mercado en la Argentina de post crisis y su influencia en la política comercial de productos básicos**

*Argentina post crisis market-state relationship and its influence in commodities commercial policy*

Autora: Lic. Noemí Camisassa

Carrera: Lic. Relaciones internacionales – Lic. Ciencia Política

Email: [noemicamisassa@gmail.com](mailto:noemicamisassa@gmail.com)

**Resumen**

Con la crisis del 2001 la manera en que se hacía economía en la Argentina se vio profundamente alterada. El modelo neoliberal imperante hasta el momento fue cuestionado y, al demostrarse incapaz de combatir la crisis, comenzó la búsqueda de un nuevo rumbo para la política económica del país. El presente escrito busca analizar cómo la posición del gobierno argentino en el periodo 2003 – 2011, respecto a cuál es la relación que debe existir entre Estado y Mercado, determinó el nuevo modelo económico, haciendo hincapié en la forma en que influyó en el diseño de la política de restricción al comercio de productos básicos. A partir de una metodología comprensivista se analizaron las manifestaciones realizadas por los presidentes acerca de la relación estado-mercado a fin de presentar cuál es la postura que poseen respecto a la misma y como ésta influyó en la implementación de las restricciones y/o retenciones a la exportación. Para esto se utiliza como base teórica los planteos de la economía política, partiendo de Gilpin y Grieco, y complementando el análisis con autores especializados en la región latinoamericana.

## **Abstract**

With the crisis of 2001 the way economy was done in Argentina was profoundly altered. The neoliberal model was questioned and judged unable to stop the crisis, and the search of a new course for the country's economic policy started. The present paper analyzes how the government's position regarding the relationship between state and market determined the new economic model, emphasizing how it influenced the design of trade restrictions applied to commodities. This study was performed by analyzing from an interpretative perspective the statements made by presidents about the market-state relationship, in order to recognize their standing and how it affected the implementation of export retentions and restrictions. This research is guided by the proposals of political economy, starting with Gilpin and Grieco and completing the analysis with authors specialized in Latin America.

*Palabras claves:* relación estado-mercado, retenciones, recuperación económica, kirchnerismo.

*Key words:* market-state relationship, trade restrictions, economic recovery, kirchnerismo.

## 1 - Introducción

La economía requiere, para funcionar, del marco institucional que provee un gobierno nacional a través de sus decisiones en política macroeconómica. El poder del Estado, por otra parte, ha estado siempre fuertemente unido a su capacidad de generar riqueza, lo que le provee de una razón de peso para interesarse e intentar influir sobre los resultados de la economía. El mercado constriñe el poder y capacidad de elección del gobierno influyendo en mayor o menor medida en sus políticas económicas, y aún cuando favorece a la sociedad en su conjunto, siempre habrá grupos perdedores o menos favorecidos que están indefensos ante los resultados negativos de las interacciones del mercado si no existe la protección brindada por el Estado. Esa protección frente al mercado, brindada por el Estado a sus

ciudadanos, lleva a un debate entre la conveniencia de seguir políticas de apertura, dirección o restricción del mercado. Este debate muchas veces está identificado con el que tiene lugar entre proteccionistas y liberales, entre el cierre y la apertura de la economía nacional (Grieco et al, 2003).

La discusión entre políticas proteccionistas o liberales debe partir no de una separación entre Estado y Mercado sino del reconocimiento de su mutua relación y dependencia, ya que los mercados están incrustados en sistemas sociales que influyen en la forma en que la economía política, tanto nacional como internacional, se desenvolverá (Gilpin, 2001).

Con el fin del modelo neoliberal en Argentina, el país había implementado y encontrado inadecuados -en las últimas décadas- dos modelos contrapuestos: por un lado el modelo intervencionista del Estado productor y por otro el modelo neoliberal del Estado mínimo. Esto significa que la experiencia histórica desaconsejaba confiar en la efectividad de cualquiera de los dos. Se hizo preciso en cambio construir desde la dirigencia nacional un nuevo modelo que se ajustase al pasado inmediato y el contexto político, económico, social e internacional en el cual estaba inserto el país, y que respondiese a la necesidad de salir de la crisis y reposicionarse en el mercado internacional con un nuevo perfil.

Al asumir la tarea de construir un nuevo modelo económico, la dirigencia nacional debía reflexionar y elaborar los roles que considerase debían jugar el Estado y el Mercado en ese nuevo modelo y qué relación entre ambas instituciones se favorecería desde el gobierno. Así, del Estado mínimo y el mercado desregularizado del modelo neoliberal se pasó a un nuevo tipo de relación, determinada por la concepción que el gobierno argentino de pos-crisis tuviera sobre la responsabilidad del Mercado ante el Estado y viceversa. Y la redefinición de ésta relación afectaría directamente al sistema de restricciones y permisos aplicados a la política comercial argentina, la cual jugaría un importante papel como mecanismo de recuperación. Las medidas de restricción a la exportación y la recaudación por retenciones adquirieron un nuevo papel como instrumentos del Estado en su relación con el mercado, debido a la capacidad de influencia sobre éste que aquellos le otorgan.

Por lo detallado hasta aquí, el problema de investigación que motivó el análisis que presentaremos a continuación busca responder a la pregunta: ¿Cuál es la influencia que el cambio de posición del gobierno argentino, sobre la relación Estado-Mercado durante el periodo 2003-2011, tuvo en el diseño del régimen de exportación de productos básicos

(granos y carne) del periodo, observando dicha influencia en la aplicación de medidas de retención y restricción a la exportación?

Para llevar a cabo la investigación se analizó la situación de pos-crisis en la que se encontraba la Argentina en el año 2003, se investigó el cambio gradual que se sucedió en la relación Estado-Mercado a partir de la situación de reconstrucción económica y la posición específica que adoptaron los titulares del gobierno argentino en el periodo 2003-2011. Con respecto a dicha relación se identificó la base ideológica que surge de dicha posición, que sustenta y caracteriza la gestión gubernamental de la economía, para finalmente analizar la forma en la cual dicha base ideológica se refleja en el régimen de restricciones a la comercialización de productos básicos, entendiendo los mismos como granos (soja, trigo y maíz) y carne, y utilizando como casos de estudio las medidas de retenciones y restricciones a la exportación aplicadas a éstos.

Para realizar el análisis mencionado *supra* se utilizó una metodología comprensivista, orientada al análisis de sentido, a través de la cual se estudió la información recolectada desde los supuestos teóricos de la economía política extraídos de los autores norteamericanos Robert Gilpin (2001) y Joseph Grieco (2003), complementados y adaptados a la realidad latinoamericana por los escritos de varios autores especializados en la región, como Mario Rapoport (2011), Enzo Faletto (1989) y Arturo Guillén (2008).

## **2- Diseño metodológico**

La investigación se enmarcó en el método cualitativo, incorporando el aporte del comprensivismo, pues al pretender analizar la posición del gobierno con respecto a la relación entre el Estado y el Mercado buscamos captar, a través del análisis de sus producciones discursivas, la postura de un conjunto de personas con respecto al tema en cuestión y analizar cómo se ve reflejada en sus acciones, particularmente en el diseño del sistema de restricciones impuestas al comercio internacional de productos básicos.

Se atribuyó entonces una gran importancia al concepto del sentido que el actor atribuye a sus acciones, los significados intersubjetivos y su evolución en el periodo de tiempo señalado, centrándose de esta forma en el lenguaje y la acción social, y la forma en que lo expresado a través del primero se refleja en la segunda (Vieytes, 2004).

En cuanto al tipo de investigación, el estudio se dividió en dos etapas. La primera, de tipo exploratoria, en la cual se buscó presentar el cambio en la posición que sobre la relación entre Estado y Mercado tiene el gobierno argentino en el periodo 2003-2011. Y la segunda etapa, una investigación correlacional, buscando plantear la influencia que el cambio en dicha posición provoca sobre el diseño del sistema de restricciones al comercio internacional de productos básicos. El fin de este procedimiento es generar una investigación explicativa/comprendida en términos de Weber, en la cual se busca explicar una serie de acciones a partir de los significados intersubjetivos de las mismas (Vieytes, 2004).

La técnica de recolección de datos utilizada es la observación documental, pues se utilizan datos existentes que se encuentran disponibles y que han sido producidos originalmente con objetivos diferentes a los de la presente investigación, lo que hace de la misma una investigación documental. Se utilizan como fuentes secundarias los datos generados por publicaciones gubernamentales o periódicas, libros, bases de datos y documentos web, mencionando específicamente los discursos oficiales de los presidentes del periodo relacionados con la temática que nos ocupa, los artículos publicados por la revista de Ciencia Política: de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global, y notas periodísticas de diarios nacionales, como por ejemplo Clarín o La Nación.

En lo que concierne al análisis de los datos, se utiliza el diseño de análisis textual, entendiendo a los textos como unidades “capaces de albergar un contenido que, leído e interpretado adecuadamente (...) abre las puertas al conocimiento de diferentes dimensiones de la vida social” (Vieytes, 2004, p. 290), teniendo presente que debe ser analizado en relación directa con el sujeto social que lo enuncia y el contexto en que lo hace, pues se busca comprender tanto lo manifestado expresa y voluntariamente, como lo tácito; aquellos datos que se expresan de manera no manifiesta y que son captados a través del contexto, entendiendo a éste como el marco de referencias que contiene la información que permite captar el contenido y significado presentes y latentes en el texto (Vieytes 2004).

Por último, la presente investigación es un estudio de caso, puesto que busca recopilar e interpretar toda la información posible acerca de un fenómeno, la influencia del cambio de posición acerca de la relación entre Mercado y Estado del gobierno argentino en el

periodo 2003-2011 sobre el diseño del sistema de restricciones al comercio internacional de productos básicos de esa época.

### **3- Análisis del cambio de la posición del gobierno con respecto a la relación entre Estado y mercado 2003-2011**

En el manejo de la economía y las relaciones comerciales, Néstor Kirchner abogó por recuperar el protagonismo del Estado frente al mercado. Esto se aprecia especialmente con respecto a la recuperación de la capacidad regulatoria, debido a que se responsabilizó de la crisis del 2001 al sector privado y a la libre regulación del mercado (Schatzky 2009).

Se optó por un quiebre con el paradigma estatal neoliberal: el modelo neodesarrollista de Estado incorporado desde el kirchnerismo revierte las políticas del menemismo. Se desplaza el sistema productivo de valorización financiera, tercerización de la economía y endeudamiento externo, y se lo reemplaza por la revalorización del mercado interno y el fomento a sectores estratégicos de la industria nacional (Rositano, 2012), a través de la reestatización de empresas, el control de precios, la concesión de subsidios o la intervención en el comercio exterior, la revalorización del capital productivo y un proyecto de reindustrialización, el control de las reservas de divisas del banco central y el rol creciente de esta entidad en la dirección de la política económica nacional, entre otras (Horvath, 2012).

Kirchner utilizó el poder y soberanía presidencial para redefinir la relación entre política y economía, entre Estado y Mercado, utilizando la situación de default y crisis económica como un punto de quiebre con la forma en que se venía administrando dicha relación. Con la priorización del Estado y la política sobre el mercado y la economía, surge un nuevo marco en el cual la administración kirchnerista concentrará poder y que determinará y encauzará su accionar posterior (Svampa, 2007).

La fuerte devaluación del año 2002 provocó que el valor de las exportaciones aumentase bruscamente. Con la aplicación de derechos de exportación, parte de ese incremento se transfirió directamente al sector público, lo que significó que el aumento en el tipo de cambio incrementó a su vez el potencial de las reservas del Estado como instrumento de regulación cambiaria. Dado que el gobierno mantuvo el gasto controlado, el

alivio en la situación de caja redujo la presión sobre la política monetaria, lo que permitió bajas tasas de interés y una reducción de salida de capital. Así, desde el punto de vista fiscal, la contribución de los derechos de exportación elevó el monto de tributación a niveles mayores a periodos previos, lo que sostuvo superávits primarios y permitió un aumento considerable en el gasto público, que sirvió de sustento a las políticas de recuperación primero, y a políticas redistributivas luego, sin que el país debiese recurrir a financiamiento externo (Kosacoff, 2007).

El discurso kirchnerista describió este accionar como el de un Estado que recauda e interviene (Quiroga, 2008). La base teórica que sustenta este análisis señala, desde Guillén (2008) y Faletto (1989), que el desarrollo económico en la región latinoamericana consiste en la búsqueda de construir un proyecto de desarrollo y autodeterminación nacional. Dicha búsqueda se vuelve frenética en tiempos de crisis macroeconómica, puesto que en dicho contexto los problemas económicos, políticos y sociales que se enfrenta llevan a un replanteamiento del rol del Estado. Esto es así porque cada modelo de desarrollo involucra una inserción internacional específica que determina la configuración del sistema productivo, la modalidad de la estructura social y los bloques que dominan el poder político, con lo que en definitiva el modelo de desarrollo que se establece determina en gran medida las relaciones al interior de la sociedad y entre ésta y el sistema internacional. Esto conlleva que la creación de un modelo de desarrollo no sea solo una cuestión de carácter económico, sino que implique importantes decisiones políticas: es necesario construir un modelo que atienda a las necesidades específicas de la realidad de la economía argentina del momento y haga el mejor uso de las características y competencias de su sistema de producción, respondiendo a la necesidad de salir de la crisis y reposicionarse en el mercado internacional con un nuevo perfil.

Por esto al asumir la tarea de construir un nuevo modelo económico, la dirigencia nacional debe reflexionar y elaborar el rol que considera deben jugar el Estado y el Mercado. El nuevo modelo buscará reparar los daños provocados por el anterior, recuperando el rol del Estado como participante activo de la economía y haciendo del desarrollo social uno de sus objetivos fundamentales.

“Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado

excluye y abandona. Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades (...)"'. (Discurso del Sr. Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa, 26/05/2003)

Ante un Mercado que falla a la sociedad debido a la distribución desigual inherente a su funcionamiento, Kirchner presenta al Estado como su contraparte necesaria, recuperando su rol regulador, articulador y planificador con influencia sobre la economía y los impactos de ésta sobre la sociedad. La vuelta del Estado al campo de la economía significa la búsqueda de recuperar el control del mercado interno y la capacidad de dictar la estructura y reglas generales que todos los actores económicos deben respetar en sus interacciones en el mercado. Estas cuestiones se relacionan con lo que Faletto (1989) llama un consenso general en América Latina, acerca de la responsabilidad del Estado en promover políticas orientadas a reanimar el proceso de acumulación, restablecer la capacidad de crecimiento y promover el desarrollo.

El presidente Kirchner plantea en su primer discurso presidencial del año 2003 que la función del Estado será garantizar las condiciones macroeconómicas que el país requiere, para que su sociedad pueda crecer y desarrollarse. Los objetivos del nuevo gobierno en aquel momento fueron producir más y distribuir con mayor eficiencia lo que se produce.

En cuanto al nuevo modelo económico a implementarse, el proyecto de la administración kirchnerista gira en torno a cuatro ejes principales: la inclusión social/distribución del ingreso, el consumo, la inversión pública en infraestructura y la recuperación de la industria nacional. Se buscó entonces combinar inversión pública con equilibrio fiscal, superávit primario con el cumplimiento de la deuda social, el pago de la deuda con el crecimiento de la economía, el normal funcionamiento de la actividad económica con la estabilidad de precios y la corrección de las fallas del mercado, la protección del consumidor y el inversor con una búsqueda de mercado externos.

De esta manera, de las políticas sociales para ayudar a la población en lo peor de la crisis y de la necesidad de un crecimiento equilibrado, surge el cariz redistributivo del nuevo modelo, que guiará la acción gubernamental y moldeará la relación del Estado con el Mercado.



A lo largo del gobierno de Kirchner, el rol del Estado en la economía para asegurar resultados creció. Ya no se constituía solo como un facilitador, sino un creador de condiciones y, paulatinamente, un demandante de las mismas al Mercado. Se pidió a los sectores con mayor renta una actitud de solidaridad para con el resto de la sociedad. Dicha solidaridad estaba relacionada con mantener cierto nivel de precios y tarifas, así como la planta de empleados. Este fue el primer punto de la construcción de un discurso que abarcó todo el proyecto kirchnerista y tuvo una particular importancia en sustentar un incremento en la intervención y recaudación sobre dichos sectores, al considerar que como su rentabilidad surgía gracias a las condiciones macroeconómicas sostenidas por el Estado, éste tiene derecho a reclamar una parte de la misma para redistribuirla en la sociedad.

La intervención estatal se orientó a mejorar las asignaciones ineficientes del mercado, promoviendo el desarrollo económico a través de un poder coercitivo legalmente cualificado, ordenando o prohibiendo algunas acciones por ley y cambiando los precios relativos vía el sistema fiscal cuando esto se consideraba necesario (Przeworski, 2011). Surgió en el discurso el argumento que las iniciativas privadas y los diferentes sectores económicos no podrían prosperar si no fuese por las condiciones macroeconómicas sostenidas por el Estado, por lo que el gobierno tiene a su vez el derecho de, en retribución por ese apoyo, establecer ciertas condiciones como el nivel de precios (se asocia por primera vez en un discurso oficial el precio de los commodities y la inflación interna), el abastecimiento interno y la exportación con valor agregado y solicitar la contribución de dichos sectores, especialmente aquellos con ingresos en dólares, para llevar a cabo la redistribución del ingreso, planes sociales e inclusión social (Discurso del Sr Presidente de la Nación, Doctor Néstor Kirchner, ante la Honorable Asamblea Legislativa, 1/03/2006).

Esta colaboración deja de ser voluntaria y se convierte en parte del modelo. Se realiza un proceso general de seguimiento de precios, justificado en la necesidad de evitar que se dé un proceso de encarecimiento de los costos de la economía que pudiese constituirse en un obstáculo para el crecimiento. La intervención gubernamental se justifica, por tanto, en la necesidad de evitar el desarrollo de una situación inflacionaria.

Se comprueba en la realidad argentina la creencia de Gilpin (2001) de que las políticas domésticas y sus interacciones son determinantes vitales del volumen y dirección del comercio internacional, siendo especialmente influyentes las políticas monetaria, fiscal y

comercial, diseñadas no solo para incrementar los beneficios sino también como forma de amortiguar el impacto interno de las fuerzas externas.

A la apelación al empresariado nacional, se agrega el reclamo directo a la contribución de los productores agropecuarios en materia de nivel de precios, primero, y de abastecimiento, después. Surge así el reclamo con respecto a la situación de la mesa de los argentinos, que será muy importante durante la administración de la sucesora de Kirchner, Cristina Fernández (Palabras del Presidente Néstor Kirchner en la Localidad bonaerense de Berazategui, 25/01/2006).

La presidente consideró la energía y los alimentos como los dos temas centrales en los que el Estado debía centrarse y asegurar su producción y distribución. Durante su administración adquiere mayor asertividad el argumento de que las exportaciones debían crecer sin afectar negativamente al mercado interno, y el gobierno convierte este punto en una de sus banderas. En su primer discurso presidencial, Fernández plantea que los sectores de la economía deben seguir los dictados de la lógica política en su accionar, a fin de retribuir a la sociedad las condiciones macroeconómicas en las cuales pueden desenvolverse. Desde esta perspectiva, se considera absurdo que un sector solo reciba y no aporte. La presidente llamará a esto el acuerdo de una sociedad, en el cual el Estado debe comprometerse a mantener el superávit primario y comercial, continuar con las políticas de desendeudamiento y acumulación de reservas, etc. A cambio, en el sector privado debe construirse un círculo virtuoso en el cual los productores de alimentos, beneficiados por el tipo de cambio sostenido por todos los argentinos, combinen un nivel de precio adecuado y el crecimiento del mercado interno con un aumento en las exportaciones y los ingresos de divisas. Se hace entonces más asertiva la interlocución con los empresarios, particularmente del campo, sobre su debida contribución a la economía nacional y las condiciones en que deben hacerlo (Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner ante el Congreso de la Nación Argentina, 1/03/2008).

Este discurso se recrudecerá con el debate en torno a las retenciones que rodeó el conflicto con el campo en el año 2008. El gobierno planteó que no estaba dispuesto a permitir que por avaricia el sector agrícola generase el desabastecimiento y el reinado de precios excesivos en los productos que constituyen la mesa de los argentinos. Así, la inclusión social se utilizó como fundamento para determinar las reglas que debían seguir

ciertos sectores económicos en su interacción con el mercado. Se planteó además que las retenciones no eran una carga fiscal, sino una medida redistributiva orientada a disminuir la brecha creada por el mercado entre sectores sociales.

Estos argumentos, en un primer momento, únicamente relacionado con el derecho estatal de recaudar para redistribuir, paulatinamente irían incluyendo visos de dirección sobre la forma en que el sector agropecuario debía producir, como por ejemplo, el peso del animal para la venta o el intento de que se priorice la producción de un cultivo sobre otro. Cuando esto se combinó con las condiciones que se pedían para el mercado interno, surgieron las cuotas de exportación. Se legitimó la idea de que la producción argentina debe priorizar el consumo interno y que solo una vez cubierta la demanda de éste a precios razonables se lleva a cabo la exportación (Discurso de la Presidenta Cristina Fernández durante el encuentro en apoyo a las medidas en Parque Norte, Ciudad de Buenos Aires, 27/03/2008).

En esta línea de pensamiento, cuando tales condiciones no son cumplidas por el sector agropecuario, el Estado debe intervenir para asegurar la soberanía alimentaria de los argentinos. Quienes exportan productos que se consumen internamente deben asegurar el abastecimiento a un precio razonable, y quienes exportan productos que no se consumen mucho en el país deben contribuir con la recaudación (Discurso de la Presidenta Cristina Fernández durante el acto de anuncio de nuevas medidas para los productores agropecuarios, en la Casa Rosada, el jueves 27/03/2008). Las medidas implementadas que afectaron el comercio internacional de productos básicos se justificaron en base a los objetivos distributivos y de producción del nuevo modelo.

#### **4- Políticas de intervención en la comercialización: casos de la soja, trigo, maíz y carne**

En el transcurso de los 8 años que constituyen el periodo de estudio, las políticas aplicadas desde el gobierno expresaron diferentes posturas. En la presidencia de Néstor Kirchner se manifiesta una postura según la cual el Estado toma un rol activo en la economía para compensar las carencias sociales y redistributivas que provoca en la población el funcionamiento normal del mercado, considerando a las dos instituciones como simbióticas, necesarias y complementarias la una de la otra. Se interviene para

equilibrar los efectos de la economía sobre la población, con objetivos básicamente de inclusión social.

Para la presidencia de Cristina Fernández sin embargo, la intervención del Estado en la economía está orientada a controlar los efectos del funcionamiento del mercado. El Estado interviene para asegurar determinados resultados, que desde la óptica del modelo implementado, el mercado y los agentes económicos que operan en él tienen la responsabilidad de generar. El modelo de crecimiento económico y desarrollo social instaurado durante el kirchnerismo basa así la legitimidad de las ganancias económicas de los sectores productivos en la contribución de estos a la estrategia de inclusión social implementada. Esta colaboración comprende desde el cumplimiento de las obligaciones fiscales a la modificación de la actividad productiva, ya sea en volumen, tipo de producto, grado de industrialización y fijación de precios.

Tal como se interpreta de la información hasta aquí presentada, en los 10 años transcurridos entre 2001 y 2011 la posición del gobierno argentino sobre la relación entre el Estado y el Mercado pasó de un extremo neoliberal de libre mercado y Estado mínimo a una posición “nacional y popular” de carácter neo-desarrollista, en la cual un Estado interventor buscó determinar los resultados y los efectos en su sociedad del funcionamiento del mercado. Esto provocó que cuestiones tales como asegurar el abastecimiento, mantener el nivel de precios, sostener el superávit comercial, el crecimiento de la industria nacional, la generación de empleo y el desarrollo del mercado interno, por nombrar algunos de ellos, fueron los objetivos que guiaron el diseño de la política comercial del periodo, especialmente en la comercialización de alimentos.

Al encontrar inaceptable que el mercado no proveyese de un abastecimiento prioritario al mercado interno, a un precio considerado adecuado desde el gobierno, el Estado intervino en el funcionamiento del Mercado (tanto en su fase de producción como de comercialización) para asegurar la seguridad y soberanía alimentaria de los argentinos. En un país caracterizado por sus exportaciones de origen agropecuario, esto significó intervenir directamente en el diseño de la política comercial de dichos productos.

Para el presente análisis se seleccionaron la soja, el trigo, el maíz y la carne debido a que representan cuatro de las seis producciones primarias principales del sector

agropecuario en Argentina y tienen un fuerte peso en la canasta básica de la población del país, junto con el girasol y el sector lácteo.

Las retenciones no fueron una medida originaria de la administración kirchnerista. Fueron instauradas en marzo del 2002 (con un 20% tanto para el trigo como para el maíz, y de un 27,5% para la soja, entre otros productos afectados) durante la presidencia de Eduardo Duhalde, con el objetivo de aprovechar el potencial productivo y exportador del sector agrícola como una fuente de ingresos que sacase adelante al resto de la economía.

Además de la cuestión recaudatoria, la medida fue justificada en la necesidad de atenuar el efecto de la devaluación sobre los precios internos, en especial sobre los productos que componen la canasta familiar. Debido al alto precio de los commodities en ese momento, se corría el riesgo de que los precios internos de esos bienes exportables se fijaran en dólares, lo que en una economía con una moneda devaluada, combinada con salarios bajos, podía resultar catastrófico para el consumidor local. Así, a través de la instauración de estos impuestos a la exportación, el porcentaje de divisas que se retenía a los productores evitaba el aumento de precios y proveía al Estado de una forma de tributación de administración simple para recaudar ingresos en divisas a ser utilizados para enfrentar la delicada situación fiscal del momento (Pedrazzi, 2010).

Durante el mandato presidencial de Kirchner, y particularmente a partir del año 2004, los ingresos de exportaciones se incrementaron gracias al aumento de los precios internacionales. Esta situación coyuntural se acompañó desde el gobierno con medidas orientadas a aprovechar la oportunidad de crecimiento que la ocasión representaba, como el mantenimiento de las tarifas de servicios públicos y el precio del combustible, a fin de apoyar la rentabilidad productiva evitando el aumento de los costos. Se consolidó además a las retenciones como un instrumento para desvincular los precios internos de los internacionales en materia de productos de exportación y para compatibilizar la preservación de elevados superávits fiscales con las necesidades del gasto público en función de los compromisos de la deuda y las necesidades sociales, productivas y de infraestructura (Rapoport, 2011). El periodo 2002-2007 se caracterizó por la intervención en los mercados mediante “acuerdos” con los productores y/o cámaras y el reparto de subsidios a la producción, en una búsqueda de atenuar los efectos del control de los precios (Colomé 2008). Paulatinamente se generaron desde el gobierno diferentes mecanismos de

intervención *ad hoc*, como la obligación de registro previo de las operaciones de exportación, la aplicación de precios de referencia y complejos sistemas de subsidio cruzado, todo orientado a hacer frente al efecto en el mercado interno del persistente aumento de los precios internacionales de los productos agrícolas y evitar así un proceso inflacionario y de suba en el valor de productos pertenecientes a la canasta básica.

Además, en razón del importante porcentaje que representaron las retenciones en la recaudación gracias a un contexto de altos precios internacionales, se descartó su carácter temporal. Este cambio en su status se vio reflejado en la modificación de los porcentajes de retención en el año 2007 (28% para el trigo, 25% para el maíz y una 35% para la soja), cuando se las adapta al aumento de los precios internacionales. Se profundiza también su uso como instrumento para desvincular los precios internos de los internacionales en materia de productos de exportación, contener la inflación y compatibilizar la preservación de elevados superávits fiscales con las necesidades de gasto público.

Con el conflicto con el campo que surge en el 2008 por el establecimiento de las retenciones móviles, se incluye en el discurso gubernamental un carácter distributivo asociado a las mismas, dándoles un papel en la estabilidad de los precios y el abastecimiento en el mercado interno. Sin embargo, a partir del revés político que significó la derogación de la Resolución 125 que establecía las nuevas retenciones y del estallido de la crisis internacional en el año 2008, que incluyó una caída en el precio de los commodities, las retenciones dejaron de ser vistas como un instrumento adecuado para alcanzar dichos objetivos y se profundizó la utilización de medidas de restricción a la exportación.

Los cupos de exportaciones tomaron relevancia en la intervención del gobierno en el funcionamiento del mercado a partir del año 2006, cuando se consolidaron las tendencias inflacionarias del año 2005. A fin de contener esta situación, el gobierno centró su enfoque en la administración de la producción, comercialización y precio de dos productos con gran incidencia en la canasta básica: la carne y el trigo. Con posterioridad, se incorporó también el maíz.

En el caso de la carne, se consolidaron dos formas de intervención. Mientras que las cuotas de exportación, el peso y el nivel de precios fueron modificados en numerosas ocasiones según el contexto y las necesidades del momento, la aplicación de derechos a la

exportación y la discrecionalidad a la hora de autorizar los ROE, y por tanto la exportación, se convirtieron en medidas constantes de intervención sobre este mercado (OMC, 2013).

Debido a lo inadecuado de la estrategia implementada y a la falta de consideración en el diseño de la misma de las características particulares del sector, los efectos de la intervención fueron contundentes: aumento del margen de intermediación así como del precio interno respecto al internacional, caída del stock ganadero en un 20%, de la faena en un 32%, de la producción 26% y del consumo 20%; desplome de las exportaciones (-76%); caída de empleo en toda la cadena (-13%); cierre de establecimientos ganaderos (-5%), frigoríficos (-20%) y feedlots (-25%). No solo disminuyó la producción total de carne, sino que además se cuadruplicó el precio al consumidor para los años de la presidencia de Cristina Fernández. Todas las medidas aplicadas al sector ganadero compartieron algunas características: el cortoplacismo, pues todas fueron tomadas pensando sólo en morigerar los resultados de la inflación de los meses subsiguientes; la improvisación, pues se diseñaron sin un entendimiento sistemático de la fuente de los problemas; la ineficiencia, pues sólo algunas medidas lograron parcialmente frenar la suba de precios, y analizadas en su conjunto, fueron ineficaces para lograr ese fin, teniendo a la vez severos efectos negativos sobre el sector; y por último, un fuerte sesgo contrario a la exportación y al aumento de la productividad (Anchorena et al., 2013).

Con respecto a los granos, se estableció el ROE verde, un permiso de exportación que limitó la cantidad de toneladas que podían salir del país. Se creó el Registro de Existencia de granos, con el cual el sector público tiene acceso a todos los datos referentes a la producción, almacenamiento y venta de trigo, maíz y soja en el país. Mientras que para la soja el ROE verde consistió principalmente en un mecanismo de seguimiento de su producción y comercialización con el objetivo de combatir la evasión o “venta en negro”, en el caso del trigo y el maíz, estos registros fueron el primer paso en una serie de medidas orientadas a influir en su monto de producción, precio y abastecimiento interno. Debido a que el otorgamiento del ROE verde era necesario para la salida de estos cultivos en operaciones de exportación, se restringía la misma a través de una medida administrativa, luego acompañada con el establecimiento de cuotas máximas (Castro et al., 2008).

Los planes para que se priorizase el cultivo del trigo sobre otros granos no prosperaron, y gracias a la diferencia en las características de la producción los efectos de la intervención

sobre la agricultura, en comparación a la ganadería, fueron menores. Los granos, al producirse en un periodo estacional de aproximadamente 6 meses, proveyeron a los productores de una mayor flexibilidad para adaptarse al cambio: a las medidas implementada por el gobierno el productor agrícola podía responder con un cambio en sus planes productivos, ya fuese en el monto sembrado o directamente utilizando otro cultivo.

Esto permitió que el sector, si bien afectado tanto por cupos de exportación como por fuertes retenciones, tuviese una rentabilidad relativa mayor que la de la ganadería, lo que fomentó el remplazo de esta actividad por aquella, agravando el declive en la producción de carne.

## **5- Conclusiones**

La redefinición por la cual han pasado los conceptos de Estado y de Mercado en la Argentina de pos-crisis, así como la forma en que se construyó la posición del gobierno kirchnerista con respecto a la relación entre ambas instituciones, fue afectada por variados intereses y circunstancias, identificadas en el presente análisis con el rechazo al neoliberalismo, la construcción de un nuevo proyecto político y económico orientado al desarrollo social, el apoyo a la industrialización, la creación de empleo y el desarrollo del mercado interno, la identificación de la energía y los alimentos como los temas centrales del nuevo siglo, el conflicto con el campo y la crisis internacional.

El nuevo gobierno se inclinó por un Estado presencial, reparador, protector y promotor que recuperase su rol en el funcionamiento de la economía para asegurar el crecimiento, el desarrollo económico y la inclusión social, protegiendo a los sectores que el mercado no alcanza y corrigiendo los fallos de su funcionamiento. Estas cuestiones implicaron un empoderamiento del Estado en relación al Mercado y el surgimiento de viejos y nuevos compromisos cuyo cumplimiento el primero exigió del segundo. Estos planteos llevaron a una redefinición del rol del Estado y del mercado, de la relación entre ambos, y de estos para con la sociedad. Con la priorización del Estado y la política sobre el mercado y la economía, comenzó a definirse el perfil del modelo económico de la nueva administración. Mientras mayor fue el número de reglas y resultados con los que debía cumplir el mercado,



mayor fue la capacidad y poder que el Estado desarrolló, lo que lo convirtió en un participante activo de la economía.

La intervención en el mercado del trigo y de la carne a partir del año 2005, marcó un cambio en las exigencias que desde el Estado, en tanto representante de la sociedad, se exigían al mercado, no bastando ya con la contribución impositiva, incluyéndose además la estabilidad de precios.

El Estado no intervino ya con el propósito de solucionar fallas en el funcionamiento del mercado (que no existían en el caso de estos productos) sino que pasó a implementar políticas orientadas a influir directamente en la formación de precios, lo que llevó paulatinamente a influir sobre la producción y comercialización de dichos productos. Al instituirse la estabilidad de los precios y, por tanto, la lucha contra la inflación como objetivos gubernamentales, cambió también el propósito por el cual se aplicaban los derechos de exportación. De ser una medida principalmente recaudatoria adquiere prioridad su utilización para desvincular los precios internos de los internacionales.

Durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se da un incremento de la intervención estatal y grado de control que el gobierno busca ejercer sobre el funcionamiento del mercado y sus resultados. Esto se vio reflejado en la nueva modificación a las retenciones que se intentó establecer en el año 2008, las llamadas retenciones móviles, cuya implementación habría significado el establecimiento de un máximo al precio percibido por el productor, pasando a las arcas del Estado el 95% de todo aumento futuro en los valores internacionales.

Aunque por sí misma la medida no prosperó en el tiempo, fue un punto de quiebre en la construcción del modelo. El gobierno pasó de presentarse como un gobierno social demócrata moderno sustentado en el apoyo de sectores de la clase media, a priorizar una faceta progresista, nacional y popular, ya no solo de abandono del estado mínimo, sino orientado al crecimiento del rol del Estado en las relaciones económicas, incrementándose el gasto público, las políticas sociales y la intervención estatal (Forlani, 2009).

Como consecuencia del conflicto del 2008, y en defensa de las políticas de intervención llevadas a cabo, se incorporó al discurso presidencial la distribución del ingreso y la búsqueda de un desarrollo conjunto y equilibrado del mercado interno y de las exportaciones, que combinase el crecimiento del mercado interno, a precios estables y con

abastecimiento prioritario, con el crecimiento de las exportaciones. La idea de que las exportaciones y el mercado interno pueden crecer al mismo tiempo sustentó las intervenciones en el sector de alimentos, que abarcaron toda la cadena de producción y comercialización de los mismos. Se sumó a la aplicación de derechos de exportación la utilización de medidas administrativas y restricciones directas para obstaculizar o suspender las exportaciones de los productos que se deseaba a disposición del mercado interno.

Existieron dos estrategias de intervención del gobierno en razón de sus objetivos de comercio: por una parte, una estrategia diseñada con orden y jerarquía y, al menos parcialmente, consensuada con los agentes sociales involucrados, incluyéndose en ella los instrumentos de orden comercial, monetario y financiero dirigidos a “proteger la reindustrialización”. También estaban relacionados con la disminución del desempleo, el aumento de los salarios y la distribución de la riqueza personal y regional. Y por otro lado “una estrategia espasmódica, que se ordena de acuerdo a necesidades coyunturales, y que no aparece concertada con los actores involucrados” (Peri, 2008, pág. 137), de la cual forman parte las retenciones, restricciones a la exportación, cupos y compensaciones sectoriales aplicadas con el fin de mantener estables los precios internos, generar divisas para la redistribución y asegurar el abastecimiento. Las medidas fueron aplicadas cuando surgió la necesidad de actuar ante una determinada coyuntura como la emergencia o pérdida de competitividad de un determinado sector, u obtener en el cierre de ciertos balances un signo positivo. Estas medidas entraron en colisión con los intereses de los sectores productivos objeto de las mismas, que sufrieron la presión impositiva, el desincentivo a la inversión, la concentración de la producción (al desaparecer pequeños y medianos productores) y una pérdida de trabajo y traslado a los sectores urbanos (Peri, 2008).

El análisis de las fuentes muestra que el problema con dichas intervenciones es que alteraron el funcionamiento del mercado sin estar respaldadas por estudios previos, desconociendo las características y ciclos de producción de las actividades sobre las que se aplicaron, así como las consecuencias a corto, mediano y largo plazo que las medidas implementadas tendrían sobre ellas. Esto llevó a un impacto negativo en la producción de dichos bienes. El proceso de diseño de las políticas a implementarse pecó de priorizar resultados en el corto plazo pasando por alto los efectos que dichas medidas podían tener en

la producción en el mediano y largo plazo, constituyendo un problema que muchas veces volvió inefectiva la intervención misma.

A pesar de la priorización que a la cuestión dio el gobierno, no existió un debate integrado que permitiese articular las necesidades del consumo local a precios diferenciados de los internacionales, con políticas estratégicas de mediano y largo plazo que facilitasen a los productores agropecuarios planificar su actividad en consonancia con metas comunes que beneficiasen a la sociedad.

## **Bibliografía**

- ANCHORENA José, DOMÍNGUEZ Andrés y MELITSKO, Silvana (2013), *Historia de un fracaso: política de carne bovina, 2005-2013*, Fundación Pensar
- CASTRO Lucio, y DIAZ FRERS, Luciana (2008), *Las Retenciones sobre la mesa: del conflicto a una Estrategia de Desarrollo*, Documento de Trabajo N°14, Política Fiscal e Inserción Internacional – Área de desarrollo Económico, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la equidad y el crecimiento.
- COLOMÉ, Rinaldo (2008), “Sobre Política Agraria Argentina en el Período 1933-2007”, *Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época, Vol. 46, (N°1)*, pp. 108-133.
- FALETTO, Enzo (agosto 1989) “La Especificidad del Estado en América Latina”, en *Revista de la CEPAL (N°38)* 161-200, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile
- FORLANI, Mauro (2009) “Reflexiones sobre el período Kirchnerista 2003-2009” (Versión electrónica) *Revista de Ciencia Política: de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global (N°8) Instituciones y procesos gubernamentales IV*
- GILPIN, Robert (2001) *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press, Princeton.
- GRIECO, Joseph e IKENBERRY, John G (2003) *State Power and World Markets, The International Political Economy*, W.W. Norton, New York.
- GUILLÉN, Arturo (2008) “Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina”, Correa E, Deniz J y Palazuelos A (Coordinadores) *América latina*

y *Desarrollo económico: Estructura, Inserción Externa y Sociedad* (pp.15-42)  
Editores Akal S.A, Madrid

- HORVATH, Julián (2012) “Legitimidad democrática y representación política en la Argentina del nuevo siglo: los orígenes del kirchnerismo y el liderazgo presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007)” (Versión electrónica) *Revista de Ciencia Política: de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global N°16 Instituciones y procesos gubernamentales*.
- KOSACOFF, Bernardo (2007) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Santiago de Chile, Chile, Publicación de las Naciones Unidas, Colección de documentos de Proyectos de la CEPAL.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2013), *Examen de las Políticas Comerciales*, Informe de la Secretaría, Órgano de Examen de Políticas Comerciales, documento WT/TPR/S/277
- PEDRAZZI, Juan Francisco (2010) “Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner. La recuperación argentina luego de la crisis de 2001” (Versión electrónica) *Revista de Ciencia Política: de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global N° 11: Instituciones y procesos gubernamentales VII*.
- PERI, Graciela (2008), *Prioridades de las políticas de Comercio Exterior de Argentina*, Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable “Apoyo a los Procesos de Apertura e Integración al Comercio Internacional”, Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales.
- PRZEWORSKI, Adam (2011) “Acerca del Estado: una perspectiva principal-agente”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* 143-168, Publicación del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Ciudad autónoma de Buenos Aires
- QUIROGA, Agustina (2008) *Aspectos de la política económica kirchnerista*, Trabajo final de grado, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- RAPOPORT, Mario (2011), “Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas”, Frascina S y Vazquez Blanco J coordinadores, *Aportes de Economía*

*Política en el Bicentenario de la Revolución de Mayo* pp.s/d, Buenos Aires, Argentina, Prometeo Libros

- ROSITANO, Federico (2012) “El sello del César. Algunas consideraciones sobre el liderazgo kirchnerista” (Versión electrónica) *Revista de Ciencia Política: de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global N°17 Instituciones y procesos gubernamentales*.
- SCHATZKY, Martín (2009) “Análisis de los gobiernos de Carlos Menem y del matrimonio Kirchner en clave regional y de reforma del Estado” (Versión electrónica) *Revista de Ciencia Política: de la Ciudad de Buenos Aires a la Aldea Global N°8 Instituciones y procesos gubernamentales IV*
- SVAMPA, Maristella (2007) *Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo* (Versión Electrónica). Cuadernos del CENDES Volumen 24 (N°65).
- VIEYTES, Ruth (2004) *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad*, Buenos Aires, Argentina: Editorial de las Ciencias.