



Escuela de
Política y Gobierno
EPyG_UNSAM

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Tesina de Investigación

*Tensión entre los Modelos de Desarrollo y la Política Comercial
externa – Análisis de los Gobiernos de Cristina Fernández de
Kirchner y Mauricio Macri.*

Tesista:

Giovanni Paletti

Tutor:

Alejandro Frenkel

Correo:

ghpaletti@gmail.com

Índice

1. Resumen.....	3
2. Introducción	4
3. Antecedentes.....	5
4. Marco Conceptual.....	10
5. Metodología	15
6. Modelos de desarrollo	15
a. Modelos de desarrollo y tradiciones en la política exterior argentina	16
b. El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner	18
c. El gobierno de Mauricio Macri.....	21
7. Política Comercial Externa	23
a. Política comercial externa: el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner	23
b. Política comercial externa: el gobierno de Mauricio Macri.....	26
8. Discusión: Permisibilidad Internacional.....	29
Condicionamientos Sistémicos durante el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.....	29
Condicionamientos Sistémicos durante el Gobierno de Mauricio Macri	31
9. Conclusiones	32
10. Bibliografía	34

1. Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la relación entre ideas, modelo de desarrollo y política comercial externa del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y el gobierno de Mauricio Macri (2011-2019). Para ello, el trabajo realiza una investigación bibliográfica y documental de los modelos de desarrollo y las ideas subyacentes, así como una observación de las políticas comerciales externas junto a las condiciones de permisibilidad internacional donde fueron empleadas. A raíz de ello, el estudio demuestra que, en el caso de Fernández de Kirchner, el modelo de desarrollo estuvo moldeado por la idea de lograr mayor autonomía y desarrollo a partir del Estado; en el caso de Macri, la primacía del mercado y el alineamiento con el norte global fueron las ideas rectoras de su modelo de desarrollo. No obstante, a pesar de las diferencias en los enfoques, se argumenta que ambos gobiernos tuvieron resultados adversos en sus políticas comerciales externas y que ello se debió a una baja permisibilidad en el escenario internacional.

Palabras clave: *modelos de desarrollo, política comercial externa, permisibilidad internacional.*

2. Introducción

El colapso del modelo de desarrollo neoliberal luego de la crisis de 2001 repositó la noción de autonomía en la política argentina, especialmente durante los gobiernos kirchneristas. Durante esa etapa, se desplegó una visión proteccionista de la relación Estado-Mercado (Míguez 2016, 127) apostando, entre otras cosas, al desarrollo de la industria interna mediante la compra de empresas privadas y/o la promoción de subsidios. Al mismo tiempo, la estrategia externa buscó diversificar las relaciones internacionales y reorientar las alianzas estratégicas con los países del cono sur. Sin embargo, con el ascenso de Mauricio Macri al poder, el modelo económico se reconfiguró bajo la impronta de abrir a la Argentina y de competir con el resto del mundo en la producción de bienes y servicios. Además, la política exterior volvió a otorgarle un lugar privilegiado a la relación con Estados Unidos (Frenkel y Azzi 2018, 185).

El discurso del nuevo gobierno tuvo un carácter refundador y rupturista con respecto al anterior gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 179). Julieta Zelicovich (2018, 54) sostiene que el nuevo gobierno abandonó las orientaciones principales del modelo de desarrollo “neodesarrollista” para pasar a uno de corte más liberal denominado “neoliberalismo enmarcado”. Se caracterizó de esta manera debido a que el nuevo modelo implementó una apertura de la cuenta corriente y de capital, pero manteniendo algunas políticas previas como la inversión social. De este modo, se presentó una relación distinta entre la que se venía dando los últimos años entre el Estado y el mercado, entre la política y la economía. Además, se adoptó una estrategia de inserción internacional distinta pasando de una perspectiva autonomista a una estrategia liberal.

Dichos modelos partían de un imaginario de las ideas que poseían los tomadores de decisión y que son entendidas como las creencias sostenidas por los individuos que ayudan a explicar la toma de decisiones en política exterior (Goldstein y Keohane 1993, 3). En este sentido, las ideas de los tomadores de decisión son un aspecto fundamental a considerar en el análisis, debido a que las mismas tienen un impacto significativo en cómo se diseña e implementa la política exterior.

De esta manera, el presente trabajo tiene como objetivo analizar de qué forma las ideas influyen la política comercial externa, haciendo énfasis en la relación entre ideas, modelo de desarrollo y política comercial externa del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y el gobierno de Mauricio Macri (2011-2019). Particularmente se parte de un modelo interactivo de la política comercial externa donde tanto factores domésticos como

sistémicos se relacionan. Para ello, este análisis toma la visión interdisciplinaria de Judith Goldstein y Robert Keohane (1993) sobre el papel de las ideas en la política exterior y las relaciones internacionales, al mismo tiempo que toma en cuenta medidas sistémicas para comprender la política comercial externa. Con este objetivo, se espera que esta tesina contribuya a una mejor comprensión de la toma de decisiones en la política exterior argentina. El argumento central es que hay una fuerte influencia de las ideas de los tomadores de decisión en el diseño de los modelos de desarrollo: mientras Fernández de Kirchner buscó implementar un modelo neodesarrollista -basado en la intervención estatal y la búsqueda de mayor autonomía en política exterior-, Macri optó por un modelo ortodoxo que buscaba un mayor acercamiento al norte global y confiaba en que la apertura comercial y la adhesión acrítica a la globalización traerían beneficios económicos. No obstante, a pesar de que las ideas desempeñaron un papel fundamental a la hora de llevar a cabo la política exterior, el hecho de que ambas administraciones experimentaran condiciones de baja permisibilidad internacional llevó a que se alcanzaran resultados similares en materia de resultados de comercio externo. Es decir, ninguno de los modelos de desarrollo dio como resultado un crecimiento significativo del comercio internacional de la Argentina.

El trabajo está organizado en cuatro secciones y una conclusión. En primer lugar, se realiza un acercamiento al estado de la cuestión, el método y el marco conceptual. En segundo lugar, se detalla los modelos de desarrollo y las ideas de ambos gobiernos. En tercer lugar, se analiza la política comercial externa. Por último, se realiza un análisis de la permisibilidad internacional sobre la política externa.

3. Antecedentes.

Como sostienen Alejandro Frenkel y Diego Azzi (2018, 181), la “idea de cambio en política exterior es un elemento ampliamente discutido en los estudios internacionales”. Dentro de las Relaciones Internacionales enfoques como el neorrealismo y el neoliberalismo le otorgan mayor importancia a las dinámicas estructurales y sistemas para explicar los cambios en la política exterior. Por otra parte, se encuentran otros enfoques que, contrario a las teorías sistémicas, explican el comportamiento externo de los estados a partir de factores domésticos. Para este tipo de estudios, la política externa es la “continuación de la política doméstica por otros medios” (Hudson 2014, 125). Así los autores de esta corriente tienden a imponer las agencias sobre las estructuras y a tratar la política externa como una política pública.

En América Latina, se observa una gran variedad de corrientes que buscan explicar el comportamiento de los Estados a partir de variables externas o internas. Por ejemplo, Raúl Prebisch (1978) parte del enfoque estructuralista para decir que el deterioro de los términos de intercambio afecta a los productos de exportación de América latina, lo que a largo plazo lleva a problemas en la balanza de pagos y poco desarrollo. Según los estructuralistas, para superar la condición sistémica se debe adoptar una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones al mismo tiempo que se promueve la exportación de las manufacturas. Otro enfoque como el de la teoría de la dependencia tuvo un fuerte impacto sobre la práctica de la política exterior postulando que las élites dependientes de Latinoamérica están estrechamente vinculadas a los grupos centrales de la economía mundial que ejercen presión sobre el resto de subordinados (Bernal Meza, 2005, 97).

Cómo postula Van Klaveren (2013, 100), la tradición de análisis sistémicos en América Latina suele destacar la calidad periférica de la región y su vulnerabilidad respecto a otras variables. Estas corrientes funcionan como teorías críticas de las teorías racionalistas que plantean que los actores internacionales siempre buscan maximizar su interés propio y toman decisiones de manera racional y calculada. Incorporar el rol de las ideas de los tomadores de decisión en el análisis del enfoque estructural y la teoría de la dependencia puede incorporar dimensiones importantes en sus análisis. En lugar de considerar a los tomadores de decisiones como actores pasivos que simplemente responden a las estructuras y fuerzas más amplias, incorporar sus ideas y creencias en el análisis reconoce que los tomadores de decisiones son agentes activos que influyen en las decisiones y acciones de los países. De este modo, las ideas pueden influir en las políticas de los países y en sus acciones internacionales.

Goldstein y Keohane (1993, 5) plantean que algo similar pasa con los enfoques racionalistas. Los autores sostienen que pese a la importancia de plantear que los seres humanos actúan de manera racional para conseguir sus fines, las acciones realizadas dependen en gran medida de la calidad sustantiva de las ideas disponibles, ya que tales ideas ayudan a clarificar principios y concepciones de las relaciones causales, y a coordinar el comportamiento individual (Golstein y Keohane 1993, 5).

Como fue mencionado anteriormente, para algunos autores la política exterior debe ser entendida como el producto de la dinámica interna de un país (Rose 1998, 148; Hudson 2013, 125). Para este enfoque las políticas exteriores de un país reflejan sus intereses, objetivos y prioridades nacionales, los cuales son moldeados por las dinámicas y presiones internas.

Van Klaveren (2013, 103) sostiene que a nivel latinoamericano se puede encontrar explicaciones centradas en el régimen político, es decir, la forma de organización política. Lo que se busca es tratar de entender si un régimen político, sea democrático o autoritario, determina o afecta el tipo de política exterior. Otras explicaciones parten de observar las políticas económicas de los países, en especial a las políticas de desarrollo que han seguido los países de la región. Los países con estrategias económicas más liberales y políticas comerciales más aperturistas no tienden a realizar confrontaciones a raíz de la distinción entre Norte y Sur o Primer y Tercer Mundo. Mientras que las naciones más críticas del libre comercio, del neoliberalismo y la globalización continúan promoviendo la cuestión del desarrollo en los distintos foros (Van Klaveren 2013, 104). Asimismo, otras perspectivas como el constructivismo plantean que los países desarrollan culturas de política exterior en base a las creencias, imágenes y símbolos tanto de las elites como las opiniones públicas sobre las relaciones que mantiene un país con el resto del mundo (Van Klaveren 2013, 104).

Esta última línea explicativa es afín al enfoque reflectivista de las relaciones internacionales que enfatiza el papel de las ideas, la identidad y las normas en la formación de la política internacional. Este trabajo, al igual que los reflectivistas, busca explorar el impacto de las ideas en la política. Sin embargo, la investigación plantea examinar empíricamente las ideas dejando a un lado el sesgo anti empirista de muchos trabajos de la tradición reflectivista (Goldstein y Keohane 1993, 6).

Es por eso que este trabajo observa cómo las ideas afectan el modelo de desarrollo y la política comercial externa de los gobiernos argentinos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri, sin dejar de lado el impacto que tienen las variables sistémicas sobre las ideas de los tomadores de decisión y, en definitiva, sobre la política comercial externa de un país.

En este sentido, autores como Esteban Actis, Anabella Busso, Emilse Calderón y Julieta Zelicovich (2017) sostienen que los condicionamientos sistémicos no fueron constantes durante los doce años de gestión kirchnerista, sino que pasaron de un perfil permisivo a uno más restrictivo para el segundo mandato de Cristina Fernández. Para los autores, esa dinámica tuvo múltiples impactos sobre la política exterior, siendo más evidente en el plano económico. Para Actis, Busso, Calderón y Zelicovich (2017, 49) en el análisis específico de los gobiernos kirchneristas existe un consenso amplio de que los condicionantes domésticos fueron los que primaron en la definición del diseño de la política exterior. Es por eso que su trabajo propone

analizar los condicionantes sistémicos que han tendido a ser dejados de lado y tienen un impacto significativo en la política exterior argentina.

Un análisis similar realiza Julieta Zelicovich (2018) cuando argumenta que a la política comercial externa de Mauricio Macri le tocó atravesar un contexto poco permisivo. Pero en esta ocasión, la autora sostiene que la administración de Cambiemos fue presa del mal diagnóstico del contexto internacional que hizo la política exterior sumado a las contradicciones políticas y económicas en el plano doméstico.

El problema de este tipo de análisis es que resultan incompletos si no se considera el papel de las ideas de los tomadores de decisión en el proceso de toma de decisiones. La incorporación de las ideas es importante para comprender de manera más amplia cómo se toman las decisiones en política exterior. En especial, las ideas influyen en la forma en que los tomadores de decisión perciben las variables externas al mismo tiempo que influyen en las preferencias de política exterior que poseen los mandatarios.

A esto último también se suman autoras como Constanza Mazzina y Manuela González Campbell (2018) donde plantean que a la hora de analizar la política exterior se puede encontrar distintas continuidades y cambios entre ambos gobiernos. Sin embargo, lo que no observan las autoras es el impacto del surgimiento de nuevas ideas que afectan el impacto de ideas ya existentes llevando inevitablemente a la reformulación de la política exterior (Goldstein y Keohane 1993, 29-30). Como se menciona anteriormente, analizar los cambios de política exterior a partir de variables externas es importante. Sin embargo, el análisis resulta incompleto si no se analiza cómo estos cambios son concebidos por las ideas de los tomadores de decisión.

Por otra parte, hay autores que le otorgan mayor importancia a las variables internas para explicar el comportamiento de la política exterior en Argentina. Entre ellos se encuentran autores como Anabella Busso (2016, 10) donde señala que un rasgo llamativo a la hora de analizar la política exterior de Argentina es el “exceso de condicionamientos domésticos de carácter coyuntural que genera inconsistencias en la política exterior”. Para la autora, esas crisis se relacionan con las tensiones entre los modelos de desarrollo y las estrategias de inserción internacional que implementan los gobiernos. Asimismo, Alberto Van Klaveren (2013, 104) plantea que uno de los elementos del contexto interno para el análisis de política exterior se relaciona a las políticas económicas de los países y las estrategias específicas de desarrollo que han seguido.

Para estos autores, el modelo de desarrollo es una variable doméstica que afecta el diseño e implementación de la política exterior. Sin embargo, no contextualizan a esta variable a partir de las ideas, al mismo tiempo que esa conceptualización deja ver una suerte de linealidad entre el modelo de desarrollo y las estrategias de inserción internacional desplegadas. En cambio, hay múltiples estrategias que se pueden diseñar e implementar para dar sustento a un mismo modelo de desarrollo. Esta última concepción es más cercana a los autores Robert Devlin y Graciela Moguillansky (2009, 101) que distinguen modelo y estrategia de desarrollo, sosteniendo que las estrategias de los países no se atan estrictamente a un solo tipo de modelo -a favor, o no, de las intervenciones públicas- sino que suelen contener elementos de ambos.

Con respecto a los objetivos que se propone este trabajo, hay algunos autores que han desarrollado un análisis más o menos similar. Concretamente, autoras como María Eva Pignatta (2010) buscan explorar las construcciones identitarias que a nivel doméstico han incidido en la conformación de la política exterior Argentina posterior a 1983. Para la autora, las identidades son un factor clave para comprender los cambios en la política exterior argentina. El problema que se encuentra en su análisis es la carencia del factor de las ideas. Las ideas pueden proporcionar una comprensión más detallada de cómo las identidades se construyen y cambian a lo largo del tiempo.

Otras autoras como Julieta Rochi (2021) analizan las percepciones y la importancia de las mismas como variables explicativas de la política exterior de las administraciones de Cristina Fernández y Mauricio Macri. La mirada de esta autora es más cercana al realismo neoclásico que plantea a las percepciones de los tomadores de decisión como una variable interviniente para comprender a la política exterior. Este enfoque es de suma utilidad para hacer análisis multinivel, en tanto pone el foco en el impacto de variables sistémicas y, al mismo tiempo, pondera el rol que juegan las percepciones de los tomadores de decisión. Dicho esto, también vale señalar que el realismo neoclásico, desde la perspectiva de este trabajo, les otorga demasiada importancia a los cambios en el sistema internacional sobre las percepciones de los tomadores de decisiones. Sin embargo, en este trabajo se considera que las ideas y su vínculo con el modelo de desarrollo también son una variable independiente para analizar la política comercial externa argentina.

Del mismo modo, autores como Alejandro Frenkel (2016) se proponen analizar la interpretación del escenario internacional y la forma de concebir y encarar la integración de Argentina con los países durante el mandato de Mauricio Macri como característica distintiva

de un cambio en la política exterior. Sin embargo, su análisis no se centra en observar la política comercial externa. Quien sí lo hace es Julieta Zelicovich (2019) en su trabajo “El sistema de creencias como condicionante de la política exterior argentina en las negociaciones comerciales internacionales, 2008-2018”. Allí, la autora observa los cambios del sistema de creencias que se producen en los contextos de transiciones políticas en el gobierno nacional y que inciden en la política exterior, especialmente se centra en la transición de los gobiernos de Cristina Fernández y Mauricio Macri. El único punto crítico que se encuentra en el trabajo de la autora es que no se le presta atención a los cambios que fueron dándose en el sistema internacional. Esto último va en línea con la concepción de que la política exterior no debe ser entendida como un juego de suma cero donde se impone la agenda o la estructura. Por lo tanto, para poder comprender el cambio de política exterior a partir de las ideas de los tomadores de decisión se debe comprender también cómo las ideas perciben al sistema internacional cambiante.

Por último, vale señalar que la elección de los gobiernos de Cristina Fernández y Mauricio Macri resulta pertinente en tanto ambas gestiones parten de tradiciones o corrientes de política exterior distintas, al mismo tiempo que la cercanía en el tiempo entre ambos gobiernos le permite a este trabajo realizar un análisis más novedoso.

4. Marco Conceptual.

En este trabajo se parte de la premisa de que los gobiernos de Cristina Fernández y Mauricio Macri poseían ideas distintas de concebir y entender el mundo. Por lo tanto, ambas gestiones se caracterizaron por adoptar un cambio en sus modelos de desarrollo y en la política exterior.

Con relación a cómo se concibe la noción de cambio en política exterior se toma la definición de Roberto Russell (1989) donde postula que la “política exterior experimenta un cambio cuando se produce un abandono o reemplazo de uno o más de los criterios ordenadores de la política exterior y las variaciones en los contenidos y/o formas de hacer política”. Al mismo tiempo, Alba E. Gámez (2005, 129) plantea que para Holsti hay dos tipos de motivaciones para entender el cambio de los gobiernos en política exterior: la percepción de quienes toman decisiones respecto a las condiciones externas e internas que generaron un cambio en la política exterior y el deseo de reestructurar los contactos externos. Para la autora, a los gobiernos les interesa romper con viejos patrones de relaciones como el principal motivo de la reorientación de la política.

Así pues, dentro de lo que pretende demostrar este trabajo se parte de de la visión interdisciplinaria del papel de las ideas en la política exterior de Goldstein y Keohane (1993, 3). Para estos autores, detrás de las percepciones y el deseo de reestructurar la política exterior se encuentran las ideas que influyen sobre la política exterior cuando las creencias proporcionan hojas de ruta que aumentan la claridad de los tomadores de decisión sobre las metas que desean alcanzar. De esta manera, las ideas son definidas como las creencias sostenidas por los individuos que ayudan a explicar la toma de decisiones en política exterior (Goldstein y Keohane 1993, 3). En otras palabras, las ideas permiten entender cómo las creencias y significados que giran en torno a los modelos de desarrollo son socialmente construidos al interior del Estado.

Para esta corriente de pensamiento, la psicología cognitiva se ocupa de las ideas al investigar las creencias de los individuos sobre la realidad social que los rodea identificando las posibilidades de acción, reflejando los principios morales y especificando relaciones casuales. Al igual que plantean Goldstein y Keohane (1993, 7) cuando se habla de ideas se refiere al impacto de las creencias particulares sobre la naturaleza de los mundos que tienen implicancias para la acción humana. De este modo, al hablar de ideas este trabajo se propone analizar los efectos que tiene sobre la adopción de un modelo de desarrollo y su vínculo con la política comercial externa.

Además, Goldstein y Keohane (1993) desarrollan tres vías a través de las cuáles las ideas tienen el potencial de influir sobre la política externa y que son útiles, en mayor o menor medida, como guía para este análisis. En primer lugar, las ideas pueden servir como hojas de ruta cuando las visiones del mundo y las creencias basadas en principios estructuran los puntos de vista de las personas sobre la política exterior. De este modo, cuando se observa la política externa como un escenario en el que los actores se enfrentan a continuas incertidumbres sobre sus intereses y sobre cómo minimizarlos, se hace evidente la necesidad de que las ideas actúen como hojas de ruta. Las ideas sirven para guiar el comportamiento en condiciones de incertidumbre estipulando patrones causales y proporcionando motivaciones éticas o morales convincentes para la acción (Goldstein y Keohane 1993, 14). En segundo lugar, las ideas pueden servir como puntos focales, como soluciones a los problemas asociados a poseer información incompleta sobre el medio externo o como medios para contrarrestar los problemas de la acción colectiva (Goldstein y Keohane 1993, 18). En último lugar, el uso de esas ideas a lo largo del tiempo puede implicar cambios en las reglas y normas existentes a partir de la institucionalización de las mismas. Una vez que las ideas son institucionalizadas

pueden prolongarse durante décadas e incluso generaciones dentro de la política exterior (Goldstein y Keohane 1993, 20).

A lo largo de la historia argentina se puede observar la presencia de dos modelos de desarrollo compuestos por dos conjuntos de ideas distintas. Por un lado, las ideas de liberalismo económico y de una inserción internacional que privilegia un alineamiento con la potencia dominante dan forma al modelo ortodoxo. Por otro lado, las ideas de autonomía y desarrollo industrial mediante una intervención del Estado en la economía dan lugar a un modelo neodesarrollista (Frenkel y Azzi 2016, 184). Esos modelos son utilizados para el análisis de los gobiernos de Fernández de Kirchner y Mauricio Macri. Sumado a esto último, se parte de la definición de los modelos de desarrollo de los autores Actis, Lorenzini y Zelicovich que los entienden como:

“La articulación de la política y la economía, entre el estado y el mercado en un contexto histórico determinado. A cada modelo le corresponde un modo de producción, de distribución de la riqueza y una estrategia de inserción internacional. Resultado de ello serán los diferentes patrones de tipo de cambio, las regulaciones del comercio exterior, las demandas en las negociaciones exteriores y la posición que el actor asuma frente a otros temas como la educación, los recursos tecnológicos y del conocimiento, las instituciones, etc.” (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 16).

Este trabajo va en línea con argumentar que pese a las distintas maniobras que se deben tomar en el sistema internacional, cada modelo de desarrollo está compuesto por cierto tipo de ideas que orientan la manera en la que los tomadores de decisiones entienden el mundo. Asimismo, se entiende a las estrategias de inserción internacional como la elección del esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con sus pares en el sistema internacional (Lorenzini 2011, 43). Las estrategias suponen una serie de acciones planificadas en la búsqueda de un objetivo, son una suerte de “brújula que permite entender el rumbo de la política exterior” (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 108). Una manera de diferenciar las estrategias de inserción internacional es a partir de la manera que se percibe al orden internacional como “oportunidad o amenaza”, llevando a una posición de “adhesión, reforma o impugnación” (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 108).

Por consiguiente, tanto el modelo de desarrollo como la estrategia de inserción implican un esquema de orientaciones y lineamientos en relación al sistema internacional. La relación entre

ambos lineamientos permite comprender la manera en la que interactúan y afectan la política exterior (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 108). Por eso resulta importante dentro del modelo de desarrollo comprender la composición de las ideas y el rol que se asigna a la apertura externa.

Los autores Actis, Lorenzini y Zelicovich (2016) desarrollan tres dimensiones analíticas que reúnen un conjunto de variables que son de utilidad para clasificar los modelos de desarrollo y el vínculo con las estrategias de inserción internacional. Este trabajo se centra en la primera de ellas, “las definiciones del sistema productivo doméstico y su articulación con la inserción productiva internacional”, por el valor que otorga a la hora de analizar la política comercial externa.¹ Esta dimensión analiza si se prioriza un esquema productivo basado en las ventajas comparativas o si el foco está en la intervención estatal para generar condiciones que generen el desarrollo productivo. Además, “alude al modo a través del cual la estructura productiva de un país relaciona la oferta de sus bienes y servicios que vinculan comercialmente el mercado interno y el internacional”. Para los autores, bajo ese eje se define el grado de intervención pública sobre los niveles de apertura y los instrumentos de política comercial externa aplicados, así como los criterios de inversión externa directa (IED) (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 109)

Por consiguiente, se sostiene que una manera de comprender las orientaciones y lineamientos del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción internacional es a partir de la política comercial exterior. Como mencionan Guido Zack y Julieta Zelicovich (2020, 10), tanto la volatilidad macroeconómica como la oscilación pendular de los modelos de desarrollo ha afectado las dinámicas de la política comercial. En el último caso, la política comercial se encuentra sujeta a las disputas de los modelos de desarrollo siendo subordinada, muchas veces a objetivos macroeconómicos y de política exterior. De esta manera, la política comercial en la Argentina se destaca por ser una de tipo oscilante y sujeta a metas de corto plazo (Bouzas y Gosis, 2014).

¹ Las otras dos dimensiones son el manejo de las relaciones entre el gobierno, el sector financiero y el aparato económico, y las condiciones a partir de las cuales el modelo económico se vincula con la dimensión social (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016).

Durante gobiernos de corte más liberal, la política comercial externa tiende al libre comercio, la firma de acuerdos asimétricos, menor intervención sobre el comercio y exportaciones basadas en ventajas comparativas. Por su parte, los gobiernos autonomistas se caracterizan por poseer una política comercial de mayor intervención, alejarse de tratados asimétricos, acercarse a países basándose en el eje sur-sur y un activismo en organismos internacionales basándose en reformas pro-desarrollo (Zelicovich 2018, 52).

Para el análisis de este trabajo, la política comercial externa se refiere a las medidas que se adoptan y deben lidiar con la intervención del Estado en el entorno de las transacciones internacionales (Kerr 2007). En consecuencia, la política comercial externa es parte de la política exterior, y comprende los “principios, objetivos e instrumentos que contribuyen a las relaciones comerciales con el mundo” (Zelicovich 2018, 50). Para la OMC (2007) la PCE debe entenderse como el sistema de instrumentos y medidas vinculados al comercio exterior que determinan la inserción externa del país en consonancia con los objetivos de desarrollo económico.

Finalmente, las ideas pueden ser importantes para comprender la política comercial externa de un país, pero por sí solas son insuficientes. La política comercial externa se ve afectada por una amplia gama de factores que van más allá de las ideas entre las que se pueden encontrar tantos factores internos como externos. Este trabajo se enfoca en una serie de condicionantes externos para conocer los límites y tensiones en la implementación de la política comercial externa. Para ello, el análisis parte del concepto de permisibilidad/restricción internacional que, según Jaguaribe (en Actis, Busso, Calderón y Zelicovich 2017, 49), hace referencia a las condiciones de posibilidad de un Estado para poder emprender estrategias autonomizantes tomando en cuenta el grado de condicionamientos específicos del sistema internacional en un momento histórico determinado. Cómo postula Alberto Van Klaveren (2013, 100), este enfoque es cercano a la tradición de estudios latinoamericanos para los que América Latina es extremadamente sensible al medio externo por lo que el comportamiento internacional tiende a ser una reacción de aceptación o rechazo a estímulos provenientes del exterior.

Con esto, el trabajo no busca quitarle valor a las ideas como factor explicativo de las decisiones que se toman en la política comercial externa. Las mismas son importantes para comprender cómo los modelos de desarrollo están compuestos por ideas que explican el esquema de orientaciones y lineamientos que busca seguir un país en el sistema internacional. Sin embargo, argumenta que para poder comprender la política comercial externa se deben sumar en el

análisis las condiciones en las que el modelo de desarrollo se vincula con el sistema internacional para comprender las limitaciones, restricciones y contradicciones con las que se puede encontrar.

5. Metodología

Este trabajo se basa en una metodología cualitativa, adoptando una perspectiva comparada en base a dos casos: el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). Para ello, se realizó un análisis de documentos oficiales, como los pronunciamientos, las estrategias nacionales, los discursos que provinieron del Poder Ejecutivo y de cualquier otra documentación bibliográfica que permitiera identificar las ideas desde una posición epistemológica interpretativa, en el sentido en que el interés está puesto en las formas en que el mundo es interpretado (Vasilachis 2006, 26). Más específicamente, se realizó un análisis de los documentos con el fin comprender los patrones que aparecen en los mismos y entender la forma en que los actores internacionales se representan a sí mismos y a los demás en la política exterior.

Por otro lado, se observaron los datos estadísticos públicos del comercio para intentar comprender el funcionamiento de la política comercial externa durante esos años. Al respecto se estudió el uso y la presencia de algunos de los instrumentos de política comercial externa, así como las políticas y estrategias comerciales, que permitieron comprender cómo las ideas de los tomadores de decisión podían entrar en acción a la hora de pensar la política comercial externa. Además, se incorporó una revisión de la bibliografía especializada en las condiciones del entorno externo durante ese período. Esto permitió adquirir un entendimiento profundo de las circunstancias en las que se implementó la política comercial exterior y, a su vez, comprender las transformaciones del modelo de desarrollo.

6. Modelos de desarrollo

En el próximo apartado, se abarca a los modelos de desarrollo y su conexión con las ideas predominantes en la historia de Argentina. Se examina cómo estas ideas han influido en las estrategias de desarrollo y las políticas implementadas en el país. Por un lado, se abordan los modelos de desarrollo y su relación con la tradición de política exterior en Argentina. Por otro lado, se analiza cómo las ideas de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri se inscriben en estas tradiciones.

a. Modelos de desarrollo y tradiciones en la política exterior argentina

En Argentina las ideas poseen un rol destacado como variable explicativa de la política exterior debido al carácter personalista que caracteriza a la política argentina donde la mayoría de decisiones que deben tomarse pasan por el poder presidencial.

Las tradiciones o corrientes de política exterior dentro de Argentina han sido antagónicas. Esto se debe a que el país “nunca supo encontrar un equilibrio relativamente estable entre un modelo económico netamente agroexportador y alineado con las potencias dominantes del momento” y “un modelo económico industrialista, más proclive a la integración con los países vecinos” (Frenkel y Azzi 2018, 148). El cambio entre ambas ideas ha contribuido muchas veces a la crisis de identidad de la política exterior argentina (Pignatta 2010), llevando a que casi todas las nuevas gestiones se lancen a la “búsqueda permanente de reinsertarse en el mundo” (Pignatta 2010, 141). Todo ello contribuye a una pugna entre dos modelos con rasgos persistentes en la política exterior: el liberalismo económico que asocia la inserción internacional al alineamiento de la potencia del momento; y el desarrollismo asociado a la búsqueda de autonomía (Pignatta 2010, 148). De este modo, se observa la persistencia de ciertas ideas que hacen a ambos modelos de desarrollo y que han moldeado e incidido en la política exterior argentina de manera distinta (Pignatta 2010, 155).

La corriente de pensamiento que se desarrolla en relación a una alineación con la potencia dominante, conocida de manera general como dependentista, se hizo evidente desde la formación del Estado nacional en 1880 y se extendió hasta la crisis económica mundial de 1930, junto con la aparición del modelo de sustitución de importaciones. Por otro lado, la tradición de política exterior basada en la idea de autonomía comenzó a consolidarse después de la Segunda Guerra Mundial (Frenkel y Azzi 2018, 184-185). A partir de entonces, los proyectos de política exterior estuvieron caracterizados por un conflicto entre enfoques autonomistas y esquemas alineados (Simonoff 2012).

Durante los últimos años se ha añadido una tercera categoría dentro de los modelos de desarrollo. De esta manera se observan tres tipos ideales de modelos que podemos observar en la Argentina a partir del grado de intervención pública del Estado en el mercado (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016). El primer tipo se vincula al paradigma ortodoxo o neoliberal sustentado en la teoría de la dependencia que plantea un acercamiento a las potencias dominantes del sistema internacional, una baja intervención estatal a favor del libre juego de mercado basado en la especialización de las ventajas comparativas y sostiene que una política

macroeconómica sana genera los incentivos suficientes para que los empresarios impulsen un proceso de transformación productiva (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 19). El segundo tipo se vincula al paradigma heterodoxo o desarrollista sustentado en las ideas autonómicas post Segunda Guerra Mundial. Este modelo sostiene que las ventajas comparativas por sí solas no alcanzan para alcanzar la transformación productiva. Plantean que hay un deterioro en los términos de intercambio entre los países que producen commodities con un bajo valor agregado y aquellos que producen bienes manufacturados; por lo cual es necesaria la intervención del estado para salir del subdesarrollo y fomentar la economía (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 19). El tercer y último tipo ideal es el neodesarrollista que puede ser entendido como un intermedio entre los dos primeros tipos ideales de modelos de desarrollo, y como una visión moderna del desarrollismo. Es intermedio porque plantea una intervención del estado y la generación de políticas públicas para eliminar las fallas del mercado (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 20).

Dentro del vínculo de los modelos de desarrollo con la estrategia de inserción internacional, el enfoque ortodoxo sostiene que las políticas domésticas deben acoplarse a las líneas de la estrategia de inserción internacional tomando en cuenta las características del contexto externo (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 115). Esto se puede ver expresado a partir de los años 90 con la implementación de las reformas de Estado a partir de los planes de ajuste estructural por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) que fueron implementados durante el gobierno de Carlos Saúl Menem. De esta manera, abrir y desregular la economía supuso reducir las barreras arancelarias y no arancelarias de los subsidios con el fin de “hacer más eficientes los intercambios comerciales y los agentes de producción” al mismo tiempo que se buscaba “construir un escenario doméstico atractivo como destino de inversiones externas y una economía de bajo riesgo que pueda acceder al mercado internacional de capitales para obtener financiamiento de bajo costo” (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 115).

Por su parte, para el modelo desarrollista hay un vínculo estrecho entre el modelo económico y la estrategia de inserción internacional dentro del orden internacional (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 116). En resumen, sin modificaciones en el sistema internacional, las reformas económicas e institucionales a nivel nacional resultan insuficientes para lograr los objetivos planteados por el desarrollo (Jaguaribe en Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 25). Para esta corriente “la necesidad de superar la condición periférica es el núcleo de la estrategia de inserción internacional”. Debido a esto cuestionan la visión liberal de los beneficios de la

división internacional del trabajo basándose en el deterioro de los términos del intercambio (Actis, Lorenzini y Zelicovich 2016, 117). En el desarrollismo, la industrialización es una necesidad si se pretende dejar atrás el subdesarrollo.

En el caso del neodesarrollismo, se reconoce la puja de poderes dentro del sistema internacional y plantean frente a la imposibilidad de alterar el contexto interno modificar la relación con el mundo transformando el sistema interno como una vía para el desarrollo (Ferrer 2007, 12). De este modo, la globalización es considerada como un espacio de “oportunidades” y como una fuente de “amenazas” (Ferrer 2013, 169).

A continuación, se analiza cómo las ideas de Cristina Fernández de Kirchner como de Mauricio Macri se encuentran enmarcadas dentro de los modelos de desarrollo y las tradiciones de política exterior en Argentina.

b. El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner

En este apartado se abordan el modelo de desarrollo y las ideas que caracterizaron al segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Durante este período, se implementaron políticas y medidas que buscaban promover el crecimiento económico, la inclusión social y la redistribución del ingreso. Por lo cual, el modelo de desarrollo adoptado se basó en una combinación de intervención estatal, proteccionismo económico y políticas sociales activas. Al mismo tiempo, se manifestó una búsqueda de autonomía en la política exterior a través de una serie de medidas y acciones que buscaban fortalecer la posición del país en el escenario internacional y promover una mayor independencia en la toma de decisiones.

Durante el gobierno de Fernández de Kirchner se implementaron varias medidas consideradas neodesarrollistas. Entre ellas se destacaron la implementación de controles de precios mediante el Programa de Precios Cuidados. El mismo consistía en un acuerdo entre el gobierno, empresas y supermercados para fijar precios máximos a una amplia gama de productos de consumo básico. El objetivo era frenar la inflación y proteger el poder adquisitivo de los consumidores. Otras iniciativas que se destacaron fueron la nacionalización de empresas y sectores estratégicos, como la nacionalización de Aerolíneas Argentinas en 2008, la expropiación en 2012 del 51% de las acciones de YPF que estaban en manos de Repsol, o la recuperación del control estatal sobre el sistema ferroviario argentino con el objetivo de establecer un mayor control estatal en la gestión de los ferrocarriles. Asimismo, también se llevaron a cabo políticas sociales como la implementación de la Asignación Universal por Hijo, que buscaban reducir

la pobreza y brindar apoyo a las familias de bajos ingresos. También se llevó a cabo el Programa Progresar que fue creado con el objetivo de brindar apoyo económico y educativo a jóvenes de entre 18 y 24 años que se encontraran estudiando a través de becas mensuales.

El Kirchnerismo como fuerza política accedió al gobierno tras la crisis del 2001. Una crisis que fue respuesta del colapso político, económico y social del régimen neoliberal que se venía implementando en el país desde las reformas de la dictadura en 1976 y que continuaron durante los años '90 hasta comienzos del nuevo siglo (Varesi 2019, 43). Partiendo de esta situación de crisis, el kirchnerismo se conformó como una fuerza política cuyas ideas partían de confrontar al neoliberalismo y sus diversas figuras, al mismo tiempo que buscaba generar un pacto de intereses entre clases dominantes y subalternas que serían conducidos por el Estado a partir de la implementación de un régimen neodesarrollista (Varesi, 2019, 44). El accionar se justifica ya que, como menciona Alejandro Frenkel (2016), el escenario internacional era percibido como un ámbito de hostilidad para el desarrollo del país. La globalización y la apertura de las economías ya no eran vistas como una ventana de oportunidades para el progreso y los organismos multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial eran vistos como “parte fundamental de la debacle económica y como un permanente foco de condicionamientos para las políticas gubernamentales de la Argentina” (Frenkel 2016, 3). En pocas palabras, había una percepción negativa del sistema internacional.

La percepción negativa del unilateralismo norteamericano y la globalización neoliberal se combinó con el diagnóstico de la declinación de Estados Unidos y las naciones de Occidente frente al ascenso de China y los BRICS. Todo esto llevó a que se reafirmen las ideas de que se debían implementar políticas externas de promoción de la autonomía que le diera libertad de acción frente al Occidente desarrollado, relegando la centralidad de su vínculo que se venía implementando desde los años '90 y dándole mayor importancia, en ciertos momentos, a las políticas de integración regionales (Corigliano 2018, 63-64; Busso 2016, 147-148). Durante esta etapa, la búsqueda de autonomía fue entendida como parte de la regionalización. De este modo, la integración y unidad regional aparecieron como los pilares de la acción externa durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner (Varesi 2019, 45). De hecho, la ex mandataria sostuvo en el acto de apertura de la XXXV Cumbre del Mercosur que:

“La independencia y el crecimiento de nuestra región están fuertemente atados al proceso de integración. Si para nosotros la integración antes fue un desafío, ahora es una necesidad y es una necesidad de carácter estratégico”.²

Por lo tanto, la diversificación de las relaciones internacionales y las alianzas estratégicas con países del cono sur operaron como plataforma para las políticas de autonomía o para distanciarse con las potencias del Norte (Míguez 2016, 127).

La nueva visión de corte neodesarrollista buscaba desplegar herramientas de control del comercio externo que le permitiera proteger la industria local. Sumado a esto último, el Estado se ubicaba como motor de la demanda agregada, por ejemplo, otorgando créditos para el consumo, asistiendo a las empresas en crisis para que no despidieran a sus trabajadores, con planes masivos de obras públicas, etc. (Varesi 2019, 50).

En palabras de Gabriel Varesi (2019, 55), los lineamientos del proyecto de Cristina Fernández de Kirchner, al igual que en el resto de mandatos kirchneristas, se materializaron a través de distintas políticas públicas que dieron forma al régimen neodesarrollista. El modelo neodesarrollista se basó en promover el desarrollo productivo mediante la regulación de tarifas de servicios y del sector financiero, así como en la generación de empleo y políticas sociales e ingresos favorables para las clases menos privilegiadas. Además, se buscó apoyar la recuperación de pequeñas y medianas empresas. Esta estrategia reflejó una mayor autonomía relativa del Estado al mismo tiempo que se buscó rever las relaciones de poder dentro del sistema internacional. En palabras de Cristina Fernández de Kirchner, el día de su asunción en diciembre de 2007, una política pública de despliegue neodesarrollista implicaba “un modelo económico de acumulación con matriz diversificada e inclusión social”.³

La opción kirchnerista propuso la búsqueda de autonomía ligada a un modelo de desarrollo nacional de perfil industrialista e inclusivo. De esta manera, la inserción internacional no fue pensada como “un proceso de acumulación de poder devenido de vínculos y alineamientos con actores poderosos”. En cambio, se privilegió la idea de un país proyectado de adentro hacia afuera (Busso 2016, 130).

² “Discurso de Cristina en la cumbre del MERCOSUR” (2008) <https://www.cfkargentina.com/discurso-de-cristina-en-la-cumbre-del-mercosur-2008/>

³ “Asunción de Cristina Kirchner” (2007) <https://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2007/>

El modelo neodesarrollista le otorgó legitimidad y les permitió a los gobiernos kirchneristas alcanzar tres gobiernos consecutivos. Pero también, agudizó la disputa antagónica con grupos poderosos nacionales e internacionales (Varesi 2019, 50). Esto se evidenció principalmente en 2008 cuando tanto el empresariado como sectores vinculados a la exportación de bienes primarios se dispusieron a cuestionar la vinculación con las potencias tradicionales en función de sus negocios y el tipo de forma de Estado (Míguez 2016, 136).

De este modo, el plan neodesarrollista llegó a 2015 con un fuerte deterioro de las cuentas fiscales y con déficit comercial, dificultades para sostener el crecimiento económico, un proceso de inflación creciente y un cuadro de restricción externa importante. A esto se sumó el enfrentamiento latente con los principales grupos de gran capital local y transnacional (Varesi 2019, 54). En consecuencia, todo esto dio lugar a que en el año 2015 asumiera un nuevo gobierno que en lo que refiere a la política exterior buscaba revertir lo alcanzado en términos de autonomía y una vuelta a los vínculos de la dependencia. Para algunos autores (Míguez 2016, 137-138) la tendencia para estos años fue contraria a los del kirchnerismo, unificándose el poder político con las clases dominantes en detrimento de la autonomía.

c. El gobierno de Mauricio Macri

El nuevo gobierno de Mauricio Macri poseía una percepción mucho más auspiciosa del escenario global y a favor de la globalización, sustentado en la idea de que la libre competencia y el acercamiento a Estados Unidos iniciarían el proceso de transformación productiva en el país (Frenkel 2016, 3). De esta manera, el ex presidente mencionaba cuestiones como: “la globalización es una realidad y creemos que, además de las amenazas y los desafíos que eso trae, trae inmensas oportunidades que debemos aprovechar”.⁴ Al mismo tiempo que proclamando la necesidad de “volver al mundo, ser parte de la cadena global de producción que existe hoy en el siglo XXI, recrear un valor fundamental que es la confianza, que el mundo confíe en nosotros, y que nosotros confiemos en nosotros mismos”.⁵

Partiendo de la lógica de aquiescencia propuesta por Russell y Tokatlian (2013) este trabajo sostiene que la política exterior de Macri se basó en una orientación de rasgos dependentistas,

⁴ “Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134ª apertura de sesiones ordinarias del Congreso” (2016)
<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>

⁵ “Palabras del presidente Mauricio Macri en su visita a la fábrica cordobesa de Fiat” (2016)
<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35928-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-su-visita-a-la-fabrica-cordobesa-de-fiat>

distanciada de la orientación autonomista que venía imperando desde los gobiernos kirchneristas. La idea de la dependencia estaba asociada a la subordinación a Estados Unidos, procurando lograr su apoyo para obtener dividendos y construir un marco de convivencia estable con Washington, confiando en su auto restricción y protección (Morasso 2018, 24). En resumidas palabras, los ideales de Macri partían de una visión liberal optimista sobre los posibles beneficios de la globalización para el desarrollo económico y la generación de empleo (Corigliano 2018, 64). De hecho, Morasso (2018, 266-267) plantea que la ideología liberal se podía ver cristalizada en la conformación de los equipos de funcionarios donde en su gran mayoría los altos cargos públicos han sido ocupados por los CEOs de grandes empresas, teniendo esto último una gran importancia para la inserción internacional del país.

Esta visión neoliberal coincide con el modelo de desarrollo adoptado por el nuevo gobierno de Mauricio Macri: un modelo ortodoxo. Este nuevo viraje llevó a la adopción de políticas económicas orientadas a la liberalización del mercado cambiario, la reducción de las retenciones a las exportaciones de cereales, oleaginosas y derivados de la minería, la reducción de subsidios a los servicios públicos, la promoción de la liberalización comercial, la apertura de las importaciones, reducir el déficit fiscal y aumentar las tasas de interés (Morasso 2018, 265).

Durante el gobierno de Mauricio Macri se implementaron varias medidas económicas que se consideraron ortodoxas en comparación con las políticas económicas anteriores. Estas medidas fueron más allá de la apertura comercial y desregulación, y tenían como objetivo impulsar el crecimiento económico y abordar los desequilibrios macroeconómicos. Entre alguna de ellas se destacó el fin del control de cambio mediante la eliminación del cepo en diciembre de 2015. Esto permitió la libre flotación del peso argentino en el mercado de divisas y la eliminación de restricciones a la compra y venta de moneda extranjera. También se dio una reducción gradual de los subsidios a las tarifas de servicios públicos, como la electricidad y el gas, lo que llevó a aumentos significativos en las facturas de los consumidores. A esto último se sumó la emisión de deuda externa como medio para financiar el déficit fiscal. Esto se implementó a través de la emisión de bonos soberanos en los mercados internacionales, lo que aumentó considerablemente la deuda pública del país. Por último, se destacó la presencia de una política monetaria restrictiva mediante la fijación de metas de inflación y el aumento de las tasas de interés para controlar el crecimiento de la cantidad de dinero en circulación.

Considerando lo previamente mencionado, este trabajo sostiene que se pasó de un modelo de desarrollo orientado a un esquema de política económica popular durante los años kirchneristas, proclive al industrialismo y al mercado interno, a un esquema de cuño liberal basado en la teoría económica ortodoxa aperturista y anti industrialista muy conectado a la dinámica financiera de capitales externos (Eduardo Curia en Morasso 2018, 266). A partir de la adopción del modelo de desarrollo neoliberal, “la política exterior fue nuevamente orientada a las necesidades de un proyecto económico basado en la apertura irrestricta y la liberalización, reforzando la inserción primario exportadora, la concentración y el carácter monopólico de la estructura económica argentina” (Míguez 2017, 115).

7. Política Comercial Externa

En esta sección, se lleva a cabo un análisis de la política comercial exterior de ambas administraciones a partir del análisis de una serie de medidas adoptadas y datos estadísticos disponibles sobre el comercio. De esta manera, se divide la sección entre los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri. Para cada uno de ellos se examinan algunos de los instrumentos de política comercial implementados durante sus mandatos, se realiza una observación de las estadísticas de exportación segmentadas por los sectores económicos principales y se evalúa el saldo de la balanza comercial obtenido por ambas administraciones.

a. Política comercial externa: el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner

Durante su gobierno, Cristina Fernández de Kirchner buscó llevar a cabo una política comercial activa, que reconociera la necesidad de reorientar las exportaciones y sostuviera los principios del comercio internacional, preservando al mercado doméstico a través de regulaciones (Morasso 2016). Pese a ello, la crisis financiera internacional de 2009 llevó a que el segundo gobierno de Cristina tuviera que adoptar una política comercial defensiva, con énfasis en la restricción de las importaciones, el control de la liquidación de divisas y la contracción de las acciones externas en materia de negociaciones comerciales (Actis y Zelicovich 2017, 126).

Durante esos años se destacó la implementación de fuertes retenciones al campo a raíz de la exportación de productos agropecuarios que formaron parte de los pilares de su gobierno. Ejemplo de esto último fue el intento en 2008 de introducir la resolución 125 que buscaba modificar la fórmula de las retenciones de fijas a móviles como método para captar las rentas

altas de las commodities.⁶ Esta medida buscaba incrementar las retenciones hasta un 49,3% en algunos casos, aunque la misma no prosperó. Además, en 2008, el gobierno de Fernández de Kirchner implementó el Registro de Operaciones de Exportación (ROE) mediante el cual las exportaciones agrícolas pasaban a requerir una autorización previa y se establecían límites o restricciones en cuanto a la cantidad de productos agrícolas destinados al mercado nacional (Varesi 2016, 11).

En relación a la protección de la industria interna, en 2012 el gobierno implementó las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) para hacer frente a la crisis internacional y la restricción externa. La misma fue dispuesta a partir de la resolución 3252 del Boletín Oficial y tenía como alcance todas las destinaciones definitivas de importación para consumo.⁷

Por su parte, si bien la política industrial durante estos años apuntaba a estimular el mercado interno favoreciendo a las PyMEs, como menciona Hansen (2018, 65), “el sector manufacturero siguió dependiendo de las divisas originadas por el sector agroexportador”. Pese al interés por diversificar los destinos y la canasta exportadora, los recursos no lograron modificar el perfil de especialización y de inserción internacional. Por el contrario, se presentó una continuidad estructural donde se profundizaron procesos como la sojización, la concentración de tierras y la presencia de bienes de bajo valor agregado en las exportaciones.

Si se analizan las exportaciones por grandes rubros, de la tabla 1, podemos observar que entre los años 2012 y 2015 los productos primarios (PP) representaron casi un 23% de las exportaciones. Asimismo, la participación de las manufacturas de origen agropecuario (MOA) pasaron a ser de un 6,5% más altas que en 2012. De esta manera, la participación del sector agroexportador fue de un 59% a lo largo del periodo. Durante la misma época se evidencia una caída, aunque menor, de las manufacturas de origen industrial (MOI). Al mismo tiempo que se dio una fuerte caída del rubro de combustibles y energía (C+E).

⁶ “Qué fue la 125, la medida que generó un quiebre histórico entre el kirchnerismo y el campo” (El Perfil 2023).

⁷ “AFIP crea el régimen de Declaración Jurada Anticipada de Importación” (El Cronista 2012)

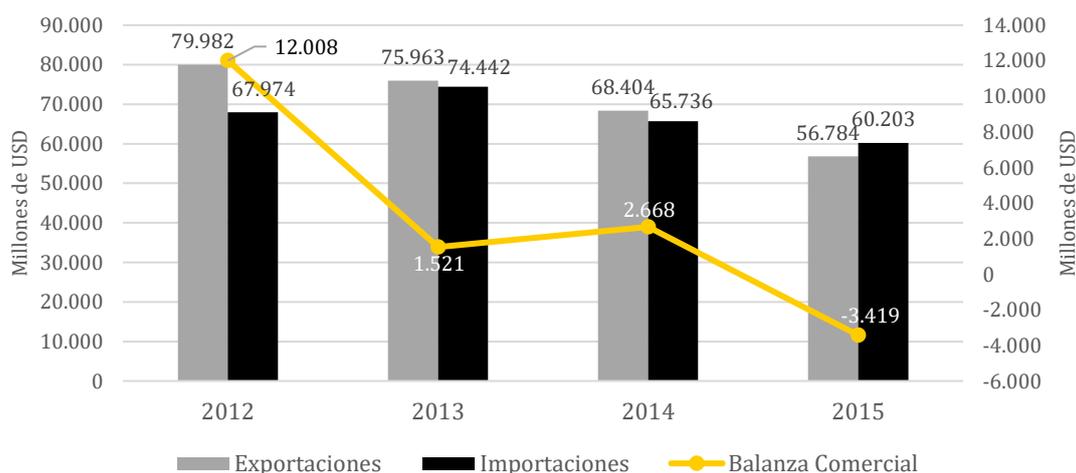
Tabla 1. Exportaciones por grandes rubros 2012-2015, expresado en millones USD

Años	PP	%	MOA	%	MOI	%	C+E	%	Total
2012	19.040	23,8	26.783	33,5	27.167	34,0	6.978	8,7	79.968
2013	17.766	23,4	27.002	35,5	25.633	33,7	5.562	7,3	75.963
2014	14.218	20,8	26.420	38,6	22.823	33,4	4.943	7,2	68.404
2015	13.301	23,4	23.288	41,0	17.949	31,6	2.246	4,0	56.784

*Fuente: datos extraídos del Centro de Economía Internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto).

En relación a la balanza comercial, en la tabla 2 se observa la presencia de superávit en la balanza comercial a excepción del año 2015. En líneas generales, luego del pico comercial de 12.008 millones de USD obtenidos en 2012, la tendencia fue hacia la baja. Esto se debió principalmente a la reducción de las exportaciones desde 2012 y a la caída en el precio de las commodities.

Tabla 2. Exportaciones, importaciones y saldo de balanza comercial 2012-2015, expresado en millones USD



*Fuente: datos extraídos del Centro de Economía Internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto).

En resumen, los objetivos planteados en la política comercial durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se centraron en la diversificación de las exportaciones a través de bienes con mayor valor agregado y el fomento del desarrollo de la industria nacional. Esto coincide con las ideas que poseía la mandataria sobre la búsqueda de desarrollo y autonomía argentina. Sin embargo, al examinar el período analizado, se observa una tendencia contraria a estos

objetivos. La estructura exportadora no experimentó cambios significativos y se mantuvo una fuerte dependencia de las exportaciones de productos agropecuarios, con una participación relativa de productos con bajo contenido tecnológico. Esto indica que las metas de diversificación y desarrollo industrial no se lograron en la magnitud deseada durante el periodo examinado.

b. Política comercial externa: el gobierno de Mauricio Macri

La gestión de Mauricio Macri se caracterizó por la apertura comercial, la búsqueda de diversificar mercados y atraer la IED, priorizando de esta manera una inserción de “afuera hacia adentro” (Frenkel 2016). De este modo, la política comercial externa se orientó a “las necesidades de un proyecto económico basado en la apertura irrestricta y la liberalización, reforzando la inserción primario exportadora” (Míguez 2017, 115). Como menciona Hansen (2018, 89) esta reorientación tenía como objetivo modificar los lineamientos del modelo neodesarrollista implementado durante los doce años anteriores.

En relación a los instrumentos, las primeras medidas del gobierno estuvieron orientadas en desarticular la “congestión del comercio exterior” (Zelicovich 2018, 56). Mediante el decreto 133/15 del Ministerio de Agroindustria se eliminaron las retenciones al sector minero, al trigo, al maíz, a la carne, a los productos regionales y a los productos orgánicos de origen vegetal que no contengan soja (para este último las retenciones se redujeron un 5%). Además, se eliminó el ROE y fue reemplazado por el registro de las Declaraciones Juradas de ventas al Exterior. Todo esto tenía como objetivo eliminar los requisitos que imponían trabas a la exportación de productos agrícolas (Hansen 2018, 90).

En relación a las importaciones, se estableció el Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI). Las importaciones comenzaron a ser autorizadas a partir de licencias automáticas y no automáticas de importación con mucho menos posiciones arancelarias afectadas (Zelicovich 2018, 56).

Asimismo, muchas de estas reformas se sustentaban bajo la idea de que la apertura traería un enorme proceso de inversión en el país “como no se veía hace décadas”.⁸ El gobierno insistía en que la eliminación de barreras y trabas al sector privado llevaría a las empresas a invertir, elevando la demanda de trabajo, aumentando el PBI y la entrada de divisas. Sin embargo, una

⁸ “Macri dijo que vendrán inversiones como no se veía hace décadas” (Clarín 2016)

vez aplicadas estas medidas lo que se generó fue una fuga de divisas en concepto de remisión de utilidades y dividendos que contribuyó a movimientos especulativos y medidas de corto plazo (Cantamutto, Constantino y Schorr 2018, 34).

La presencia de los instrumentos de política comercial externa demuestra cuáles eran los sectores prioritarios durante el mandato. En especial, se sostenía que los sectores en los que se contaba con ventajas comparativas eran aquellos en los que el país podía ser competitivo en el comercio internacional. Por lo tanto, se promovió una participación más activa en el ámbito internacional mediante la exportación de productos agrícolas y sus derivados, con el objetivo de mejorar la posición de Argentina en las cadenas de valor mundiales, especialmente en el sector de alimentos (Hansen 2018, 106). Al respecto, Macri sostenía que “queremos dejar de ser el granero del mundo para ser el supermercado del mundo”⁹

Esto se puede ver expresado en la tabla 3 de exportaciones por grandes rubros entre 2016 y 2019. A diferencia del gobierno de Fernández de Kirchner, los productos primarios (PP) pasaron a tener una mayor participación en las exportaciones del país para el año 2016. Si bien las mismas se redujeron entre 2016 y 2017, volvieron a repuntar en 2019. Durante esos años la participación de las manufacturas de origen agropecuario (MOA) fue bastante estable manteniendo la tendencia del último gobierno de Cristina. De esta manera, la participación del sector agroexportador creció durante esta etapa pasando a representar un 63,7% sobre el total de las exportaciones (casi un 5% más que los datos del último gobierno). Durante la misma época también se evidenció una caída de las manufacturas de origen industrial (MOI). Al mismo tiempo que se dio un aumento en la participación del rubro de combustibles y energía (C+E).

⁹ “Palabras del presidente Mauricio Macri en el acto inaugural de la Exposición Rural de Palermo” (Casa Rosada 2016) <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/36895-discurso-mauricio-macri-exposicion-rural>

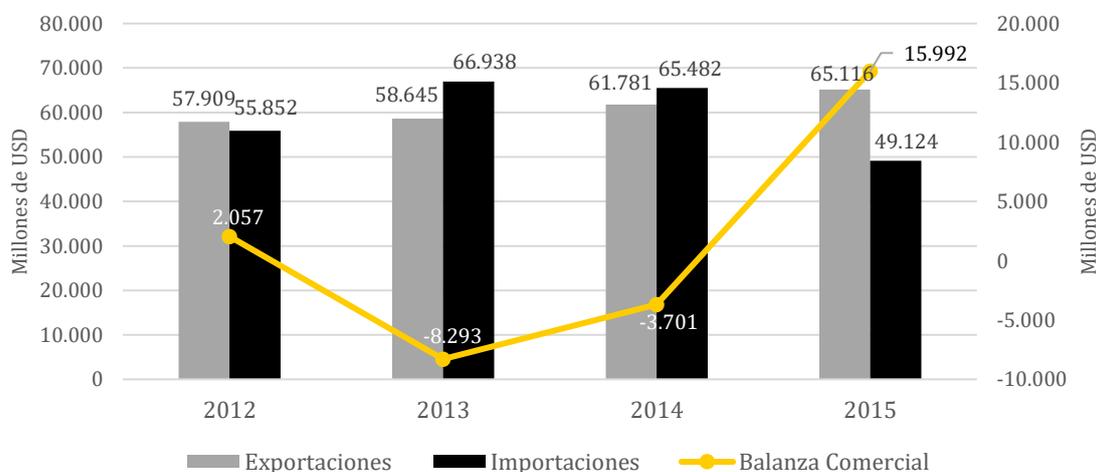
Tabla 3. Exportaciones por grandes rubros 2016-2019, expresado en millones USD

Años	PP	%	MOA	%2	MOI	%3	C+E	%4	Total
2016	15.692	27,1	23.349	40,3	16.804	29,0	2.035	3,5	57.879
2017	14.813	25,3	22.562	38,5	18.768	32,0	2.477	4,2	58.620
2018	14.022	22,7	22.944	37,1	20.618	33,4	4.200	6,8	61.781
2019	17.521	26,9	23.962	36,8	19.213	29,5	4.421	6,8	65.116

*Fuente: datos extraídos del Centro de Economía Internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto).

En relación a la balanza comercial, la tabla 4 arroja un indicio de lo que fue el comercio durante esos años. En líneas generales, tanto las importaciones como las exportaciones se redujeron en relación a la anterior gestión y la tendencia del déficit comercial se mantuvo hasta tocar el piso de -8.293 millones de dólares en 2013. Esta reducción se debe en parte a la caída en el precio de las commodities así como un contexto internacional altamente restrictivo donde los países del mundo con los que se buscaba comerciar se volvieron más proteccionistas. Asimismo, el superávit comercial logrado para 2019 se debe más a la recesión económica que se dio durante esos años, lo que resultó en una disminución de la demanda interna y, por ende, una menor importación de bienes y servicios.

Tabla 4. Exportaciones, importaciones y saldo de balanza comercial 2016-2019, expresado en millones USS



*Fuente: datos extraídos del Centro de Economía Internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto).

En conclusión, pese a que el mandatario sostenía que las ideas sobre la libre competencia y el acercamiento a los países del norte global permitirían el desarrollo del país, los resultados obtenidos no fueron los deseados. Las inversiones y la especialización en ventajas comparativas no se materializaron como se esperaba. En lugar de experimentar un crecimiento sólido en las exportaciones, se observó un crecimiento lento, principalmente debido a una menor permisibilidad internacional. Por otro lado, la recesión económica provocó un desplome en las importaciones. En lugar de lograr el desarrollo económico y fortalecimiento del país, la apertura comercial resultó en una alta fuga de capitales, agravando la situación. En resumen, los objetivos planteados en política comercial durante el gobierno de Macri no se cumplieron y el país se enfrentó a desafíos y consecuencias no deseadas.

8. Discusión: Permisibilidad Internacional

En el siguiente apartado se analizan los condicionantes sistémicos y la permisibilidad internacional por la que atravesaron ambos gobiernos a la hora de emprender la política exterior. En este sentido, se parte de la afirmación de Zelicovich (2018) y de Actis, Busso, Calderón y Zelicovich (2017) donde sostienen que ambas gestiones atravesaron un contexto internacional poco permisivo. Como se dijo anteriormente, este trabajo considera que la baja permisibilidad internacional es una variable fundamental para entender por qué los modelos de desarrollo impulsados por Cristina Kirchner y Mauricio Macri tuvieron escasos resultados en términos de incrementar el comercio internacional de la Argentina. Esto, a su vez, denota que las posibilidades de cambios en la política comercial externa no pueden ser explicadas a partir de las diferencias ideológicas de ambas administraciones, como sostienen varios autores, sino que también resulta importante observar el grado de permisibilidad internacional que hubo en cada período.

Condicionamientos Sistémicos durante el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner

En el caso del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner algunos autores (Actis, Busso, Calderón y Zelicovich 2017) plantean que el escenario internacional fue más restrictivo en relación a las anteriores gestiones kirchneristas. Como fue mencionado en el apartado anterior, tanto los discursos como la política exterior del kirchnerismo fue pensado en torno a lograr acciones autonómicas y cercanas a un modelo económico neodesarrollista (Actis, Busso,

Calderón y Zelicovich 2017, 50). Sobre ese análisis se busca observar los condicionamientos sistémicos que afectaron el desarrollo de la política exterior.

Entre los principales condicionamientos sistémicos que se observaron durante el segundo mandato de Cristina se encuentran las secuelas que le tocó atender luego de la crisis de económica mundial de 2008 y la caída del precio de la soja a inicios de su segundo mandato, lo que afectó enormemente el ingreso de las exportaciones en dólares (Busso 2016, 153). Esto llevó a que dentro de la dimensión comercial debiera adoptarse un enfoque proteccionista del comercio. Como resultado, el nuevo enfoque llevó a otorgarle menor peso al vínculo con el MERCOSUR dejando de ser la vía privilegiada de inserción internacional y siendo reemplazado por relacionamientos bilaterales y apelando a la cooperación internacional en lugar de la integración regional como respuesta a los problemas colectivos (Zelicovich 2011, 188).

Sumado a esto último, el contexto regional en Sudamérica, que venía de tener una experiencia política y económica muy positiva durante el siglo XXI, comenzó a enfrentar una fuerte parálisis. Principalmente, el debilitamiento del giro a la izquierda llevó a que los gobiernos de la región dejaran a un lado la voluntad de aplicar modelos neodesarrollistas (Actis, Busso, Calderón y Zelicovich 2017, 52).

Simultáneamente, durante esos años las relaciones entre la Argentina y Estados Unidos estuvieron caracterizadas, en palabras de Busso (2015, 155), por una dinámica de “crisis-intento de recomposición, hasta llegar a un estado de parálisis” luego de que Obama dejara de apoyar a la Argentina ante el fallo del juez Griesa.¹⁰ De esta manera, el retorno de Argentina a los mercados financieros fue bloqueado a partir del fallo en 2012 a favor de los fondos buitres, donde el 7,3% de los acreedores rechazaron los canjes y buscaban cobrar por encima del 92,7% pautado (Varesi 2019, 53). Esto condujo a que se adopte una posición crítica y reformista de los organismos financieros internacionales.

El triunfo de los fondos buitres fue un fuerte golpe sobre la política económica y el proceso de reestructuración de la deuda, pero la peor consecuencia fue el constreñimiento de la política exterior (Actis, Busso, Calderón y Zelicovich 2017, 56). Como resultado, el gobierno de Fernández de Kirchner reforzó la apuesta a la multipolaridad y busco generar contrapesos a

¹⁰ El juez Griesa falló a favor de los fondos buitres en 2012 en el Tribunal de Distrito de los Estados Unidos para el Distrito Sur de Nueva York, ordenando a la Argentina pagar a los fondos buitres el monto completo de sus reclamos por bonos impagos

partir de un acercamiento a los BRICS, especialmente en lo que respecta a las relaciones con China. Por tanto, comenzaron a firmar acuerdos de colaboración estratégica, se promovieron obras de infraestructura, se establecieron mecanismos de asistencia financiera con los swaps en yuanes, etc. (Varesi 2019, 54). El problema de este nuevo acercamiento a China fue el aumento de las asimetrías y el establecimiento de una relación tipo norte-sur con el país asiático. Durante esos años la balanza comercial con China fue deficitaria para la Argentina al mismo tiempo que las exportaciones estaban concentradas en escasos productos de poco valor agregado (Actis, Busso, Calderón y Zelicovich 2017, 59). Como consecuencia, la estrategia de “pivote” y contrapeso político desplegó una tendencia a la reprimarización y al extractivismo (Míguez 2016, 133).

Condicionamientos Sistémicos durante el Gobierno de Mauricio Macri

El ascenso de Macri a la casa rosada se dio bajo la premisa de que se debía insertar adecuadamente a la Argentina en el mundo. Se mencionaba que la anterior gestión se había aislado del mundo, especialmente de EEUU y Europa, al mismo tiempo que se criticaba el acercamiento a otros países como China o Rusia y la excesiva intervención del Estado en los flujos del comercio (Zelicovich 2018, 53). Con la llegada al poder, el nuevo gobierno pasó a adoptar un modelo de desarrollo neoliberal dejando atrás el modelo neodesarrollista de la etapa kirchnerista. Pese a ello, el gobierno liderado por la coalición de Cambiemos enfrentó un contexto desfavorable, similar a la administración anterior, y fue presa del “mal diagnóstico” del escenario internacional (Zelicovich 2018, 49).

La estrategia de inserción internacional del macrismo durante estos años estuvo caracterizada por reivindicar a la globalización y la liberalización comercial, al mismo tiempo que buscaba re alinearse con las potencias occidentales (Frenkel 2016, 13). Sin embargo, a lo largo del 2016 el escenario internacional cambiaría significativamente debido a la salida del Reino Unido de la Unión Europea, el auge de los movimientos de extrema derecha en Europa y la victoria de Donald Trump en Estados Unidos. Todo esto llevó a que se diera una nueva ola de nacionalismo y proteccionismo a nivel mundial que iba en contra de las expectativas del macrismo (Frenkel y Azzi 2016, 180). A nivel comercial, luego del ascenso de Trump hubo una mayor presencia de restricciones por ejemplo en el ingreso a Estados Unidos de limones argentinos. Sin embargo, lo más importante durante la época fueron las trabas impuestas al biodiesel argentino que afectó en mayor medida las exportaciones (Khan 2019, 24).

En relación a los principales socios comerciales regionales, se hablaba de “llevar el Mercosur al siglo XXI”¹¹. Sin embargo, las políticas del Mercosur fueron utilizadas como una plataforma para la negociación de acuerdos de libre comercio como el TLC UE-Mercosur y para acercarse a la Alianza del Pacífico (AP). Estas propuestas fueron acompañadas bajo la idea de “flexibilizar” y “reacomodar” el bloque, proponiendo que se pase de una unión aduanera a una plataforma de libre comercio que redujera el arancel externo común (Khan 2019, 24). Asimismo, la Alianza del Pacífico pasó a ser el modelo de regionalismo a seguir, donde la Argentina pasó a formar parte como país observador en 2016 (Frenkel 2016, 7). Sin embargo, esto no tuvo mayores implicancias económicas ni comerciales debido a que la crisis europea pausó el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur (Frenkel 2016, 13).

De esta manera, en contra de su propia voluntad, el gobierno de Mauricio Macri se vio obligado a estrechar lazos con países como China (Frenkel 2016, 14). Sin embargo, esta relación se caracterizó por ser deficitaria en lo comercial, siendo reflejo de la reprimarización del intercambio comercial argentino durante esa época.

9. Conclusiones

A partir del análisis realizado, este trabajo sostiene que las ideas de ambos gobiernos llevaron a la adopción de ciertos modelos de desarrollo. En el caso del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se adoptó un modelo de desarrollo neodesarrollista centrado en el desarrollo de la industria interna como medio para lograr mayor autonomía en el sistema internacional. En el caso de Mauricio Macri, su gobierno adoptó un modelo de desarrollo liberal enfocado en la especialización por ventajas comparativas y en la apertura comercial irrestricta.

Sin embargo, a la hora de analizar la permisibilidad internacional que le tocó atravesar a ambas gestiones se observa en ambos casos un escenario altamente restrictivo y poco permisivo, lo que llevó a que varios de sus objetivos en materia de comercio internacional no puedan concretarse, lo cual quedó de manifiesto en los indicadores de comercio exterior de cada período. En particular, se observó una caída de las exportaciones durante esos años y un consecuente déficit en la balanza comercial. Asimismo, los bienes de origen agropecuario explicaron más del 60% de las exportaciones durante ambos periodos, lo cual demuestra que

¹¹ “Palabras del ex presidente Mauricio Macri en la 54° Cumbre del Mercosur el acuerdo con la Unión Europea” (Casa Rosada 2019) <https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/45831-macri-sobre-el-acuerdo-mercosur-ue-es-fruto-de-cse-trabajo-colectivo>

la inserción económica internacional de la Argentina es estructuralmente dependiente de la producción de bienes primarios.

Además, cabe destacar la visión interdisciplinaria del papel de las ideas en la política exterior de Goldstein y Keohane (1993) que fue utilizada en este trabajo. Para los autores, detrás de las percepciones y el deseo de reestructurar la política exterior se encuentran las ideas que influyen sobre la política exterior cuando las creencias proporcionan hojas de ruta que aumentan la claridad de los tomadores de decisión sobre las metas que desean alcanzar. Habiendo partido de este enfoque teórico, el trabajo confirma el argumento de que existió una fuerte influencia de las ideas de los tomadores de decisión a la hora de adoptar un modelo de desarrollo.

En base a lo anterior, este trabajo se propuso realizar una contribución a la comprensión del funcionamiento de la política externa de la Argentina. Al confirmar la influencia de las ideas en la adopción de modelos de desarrollo, el trabajo aporta elementos empíricos que evidencian cómo los marcos ideológicos y las visiones de los tomadores de decisiones influyeron en las políticas internacionales del país, entre 2011 y 2019. Además, al señalar las condiciones de baja permisibilidad en el escenario internacional que obstaculizaron los resultados deseados en las políticas comerciales externas, este estudio resalta la importancia de considerar tanto los factores internos como los externos en el análisis de las políticas exteriores.

Dicho esto, quedan cuestiones a ser profundizadas en investigaciones futuras. Por caso, el análisis de variables adicionales que permitan una comprensión más profunda del impacto de las ideas en los modelos de desarrollo y la política comercial exterior. Estas variables podrían abarcar campos como las inversiones, la diplomacia y la seguridad internacional. Explorar estas áreas complementarias podría enriquecer la comprensión del fenómeno estudiado y proporcionar una visión más completa de las implicancias y repercusiones de las ideas en el comportamiento externo del Estado argentino.

10. Bibliografía

Actis Esteban, Anabella Busso, Emilse Calderón y Julieta Zelicovich. 2017. “De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015)”. *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 125: 48-70.

Actis, Esteban, María Elena Lorenzini y Julieta Zelicovich. 2016. “Modelo de desarrollo y estrategia de inserción: claves para la interpretación de su relación”. En *Modelos de desarrollo e inserción internacional aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización*, 15-30. Rosario: UNR editora.

Bernal Meza, Raúl. 2005. *América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Bouzas, Roberto y Paula Gosis. 2014. “Institucionalidad y actores de la política comercial argentina”. En *Dilemas del Estado Argentino: Política exterior económica y de infraestructura en el siglo XXI*, compilador Carlos Acuña, 59-104. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Busso, Anabella. 2016. “Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?” *Relaciones Internacionales* 25, no. 50: 125-154.

Busso, Anabella. 2016. “Presentación” En *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*, 9-14. Rosario: UNR Editora.

Cantamutto, Francisco, Martín Schorr y Andrés Wainer. 2016. “El sector externo de la economía argentina durante los gobiernos del kirchnerismo (2003-2015)”. En *Realidad Económica* 304: 41-73.

Corigliano, Francisco. 2018. "Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales* 5: 62-97.

Devlin, Robert y Graciela Moguillansky. 2009. “Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo”. *Revista CEPAL* 97: 97-116.

Ferrer, Aldo. 2007. “Prólogo”. En *Del Sur Hacia el Norte. Economía Política del Orden Económico Internacional emergente*, compiladores Alicia Girón y Eugenia Correa, 11-20. Buenos Aires: CLACSO.

- Ferrer, Aldo. 2013. "La importancia de las ideas propias sobre el desarrollo y la globalización Problemas del Desarrollo". *Revista Latinoamericana de Economía* 44, no. 173: 163-174.
- Frenkel, Alejandro y Diego Azzi. 2018. "Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)". *Colombia Internacional* 96: 177-207.
- Frenkel, Alejandro. 2016. "Muevan el mundo que me quiero subir. Política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri". *Informe de coyuntura ORALC* 2: 1-14.
- Gómez, Alba. 2005. "Fuentes de Cambio en Política Exterior: una Revisión de los Modelos de Política Exterior Para los Países en Desarrollo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 69: 127-151.
- Goldstein, Judith and Robert Keohane. 1993. "Part 1: Introduction and intellectual history". En *Ideas and foreign policy*, editado por Judith Goldstein, 3-31. Nueva York: Cornell University Press.
- Hansen, María. 2018. "La influencia de la política exterior en el perfil exportador: análisis de los gobiernos de Fernández de Kirchner (2007-2015) y Macri (2015-2017)". Tesis de grado, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Hudson, Valerie. 2014. "Introduction: The Situation and Evolution of Foreign Policy Analysis". En *Foreign Policy Analysis. Classic and contemporary Theory*, 3-35. Plymouth: Lanham: Rowman & Littlefield.
- Kan, Julián. 2019. "Balance de la política económica y comercial exterior de la Argentina de Macri". En *Integración Regional. Una mirada crítica* 4-5: 24-25.
- Kerr, William. 2007. "Introduction to trade policy". En *Handbook on International Trade Policy*, editado por Kerr y Gaisford, 1-8. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Lorenzini, María Elena. 2011. *Política Exterior, Alianzas Estratégicas y Energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*. Rosario: Homo Sapiens.
- Mazzina, Constanza y Manuela González Campbell. 2018. "Continuidades y cambios de la política exterior del kirchnerismo y el gobierno de Cambiemos". *POSTData* 23, no. 1: 182-212.
- Míguez, María Cecilia. 2016. "La política exterior Argentina y su vinculación con los condicionamientos internos en el siglo XXI". *Revista Relaciones Internacionales* 89.2: 125-142.

- Míguez, María Cecilia. 2017. "La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?". *Revista Estado y Políticas Públicas* 8: 103-120.
- Morasso, Carla. 2018. "Por los caminos de la dependencia: reflexiones en torno a la orientación de la política exterior macrista". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales* 6: 262-27.
- Organización Mundial de Comercio. 2007. *Examen de las Políticas Comerciales de Argentina. Informe de la Secretaría*. Ginebra: OMC.
- Pignatta, María Eva. 2010. "Identidad y política exterior. Explorando el caso argentino". *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior* 2: 140-157.
- Prebisch, Raúl. 1978. "Notas sobre el desarrollo del capitalismo periférico". *Estudios Internacionales* 11, no. 43: 3-25.
- Roberto, Russel y Juan Gabriel Tokatlian. 2013. "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 104: 157-180.
- Rochi, Julieta. 2021. "Percepciones en política exterior argentina: un análisis de las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019)". Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario.
- Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy". *World Politics* 51, no.1: 144-172.
- Russell, Roberto. 1989. "Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina (1976-1989)". Buenos Aires: FLACSO.
- Simonoff, Alejandro. 2012. "Teorías en movimiento: los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas". Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Van Klaveren, Alberto. 2013. "El análisis de la política exterior: Una visión desde América Latina". En *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, editado por Thomas Legler et al, 96-109. México: Oxford University Press.
- Varesi, Gastón Ángel. 2019. "Política exterior, proyectos e integración en los gobiernos kirchneristas (2003-2015)". *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)* 129: 41-58.
- Vasilachis, Irene. 2006. "La investigación cualitativa". En *Estrategias de investigación cualitativa*, compilado por Irene Vasilachis, 23-64. Barcelona: Gedisa.

Zelicovich, Julieta y Guido Zack. 2020. "Evaluación Institucional de la Política Comercial Externa: El caso de Argentina". *Banco Interamericano de Desarrollo* 1-97.

Zelicovich, Julieta. 2011. "El lugar del MERCOSUR en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner". *Relaciones Internacionales* 41: 179-195.

Zelicovich, Julieta. 2018. "Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una "inserción inteligente al mundo" (2015-2018)". *Latin American Journal of Trade Policy* 2: 49-66.

Zelicovich, Julieta. 2019. "El sistema de creencias como condicionante de la política exterior argentina en las negociaciones comerciales internacionales, 2008-2018". *Ciclos* 26, no. 52: 85-107.