



LICENCIATURA EN COMERCIO INTERNACIONAL

Tesis

**“Utilización de las Licencias No Automáticas de Importación
como instrumento de la política comercial entre 2007 y 2019”**

TESISTA: Bridoux Moller, Stephanie

DIRECTOR: Lic. Esteban Marzorati

Salta, julio de 2021.

AUTORIDADES UCASAL

GRAN CANCELLER:

S.E.R. Mons. Mario Antonio Cargnello Arzobispo de Salta

RECTOR:

Ing. Rodolfo Gallo Cornejo

VICERRECTORA ACADÉMICA:

Mg. Constanza Diedrich

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO:

Dr. Darío Eugenio Arias

VICERRECTOR DE FORMACIÓN:

Pbro. Dr. Cristian Arnaldo Gallardo

VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO:

Dr. Federico Colombo Speroni

DECANO FACULTAD DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN:

Dr. CPN Juan Lucas Dapena Fernández

SECRETARIO ACADÉMICO FAC. DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN:

Lic. Mabel Las Heras

SECRETARIA TÉCNICA FAC. DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN:

Lic. Virginia Echevarría

JEFE DE CARRERA LIC. EN COMERCIO INTERNACIONAL:

Lic. Martín A. Rodríguez

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| PAPER N°1 | 5 |
| TEMA: APLICACIÓN DE LAS LICENCIAS NO AUTOMÁTICAS DE IMPORTACIÓN DURANTE EL GOBIERNO DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (2007 – 2015) | 5 |
| RESUMEN | 6 |
| INTRODUCCIÓN | 7 |
| DESARROLLO | 8 |
| LAS LICENCIAS DE IMPORTACIÓN..... | 8 |
| ANTECEDENTES: CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL PREVIO A LOS GOBIERNOS DE CFK..... | 11 |
| CARACTERIZACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y RELACIONES EXTERIORES DEL GOBIERNO DE CFK..... | 13 |
| APLICACIÓN DE LAS LNA DURANTE EL GOBIERNO DE CFK | 17 |
| MARCO NORMATIVO | 17 |
| IMPORTACIONES | 29 |
| REPERCUSIONES | 35 |
| CONCLUSIONES | 36 |
| PAPER N°2 | 38 |
| TEMA: APLICACIÓN DE LAS LICENCIAS NO AUTOMÁTICAS DE IMPORTACIÓN DURANTE EL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI (2015 – 2019) | 38 |
| RESUMEN | 39 |
| ABSTRACT | 39 |
| INTRODUCCIÓN | 40 |
| DESARROLLO | 41 |
| EL FALLO DE LA OMC, EL FIN DE UN MODELO | 41 |
| POLÍTICA EXTERIOR DURANTE LA GESTIÓN DE GOBIERNO DE MAURICIO MACRI ENTRE 2015 Y 2019 | 43 |
| APLICACIÓN DE LAS LNA DURANTE EL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI | 52 |
| IMPORTACIONES | 58 |
| REPERCUSIONES | 64 |
| PAPER N°3..... | 67 |
| TEMA: COMPARACIÓN Y ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LAS LICENCIAS NO AUTOMÁTICAS DE IMPORTACIÓN EN EL SECTOR DE LÍNEA BLANCA DURANTE LOS GOBIERNOS DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER Y MAURICIO MACRI..... | 67 |
| RESUMEN | 68 |
| ABSTRACT | 68 |
| INTRODUCCIÓN | 69 |
| DESARROLLO | 70 |

| | |
|--|-----------|
| LOS ELECTRODOMÉSTICOS EN ARGENTINA | 70 |
| DEFINICIÓN DEL SECTOR: LÍNEA BLANCA. | 71 |
| CADENA DE PRODUCCIÓN DE LA LÍNEA BLANCA..... | 73 |
| PRINCIPALES ACTORES DE LA CADENA DE LÍNEA BLANCA EN ARGENTINA | 75 |
| CERTIFICACIONES DE LOS PRODUCTOS DE LA CADENA LÍNEA BLANCA. | 77 |
| COMERCIO EN ARGENTINA..... | 77 |
| COMERCIO MUNDIAL. | 78 |
| COMERCIO EXTERIOR DE LB EN ARGENTINA | 83 |
| APLICACIÓN DE LAS LICENCIAS NO AUTOMÁTICAS DE IMPORTACIÓN EN EL SECTOR LB EN LOS GOBIERNOS DE CFK (2007-2015) Y MM (2016-2019) | 86 |
| REPERCUSIÓN DE LA APLICACIÓN DE LNA EN LAS GESTIONES CFK Y MM | 93 |
| CONCLUSIONES | 96 |
| BIBLIOGRAFÍA | 98 |

PAPER N°1

Tema: Aplicación de las Licencias No Automáticas de Importación durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007 – 2015)

RESUMEN

La gestión presidencial de Néstor Kirchner, y luego de Cristina Fernández puso fin al modelo neoliberal de los años 90' y marcó un nuevo rumbo en la política económica generando un cambio en la forma de administrar el comercio y en la utilización de las herramientas de la política comercial, como las Licencias de Importación.

Por ello, se plantea el siguiente problema: ¿Cómo fue la aplicación de las Licencias No Automáticas de Importación durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007 – 2015)? De esta manera el objetivo de este trabajo será detallar cómo utilizó dicho instrumento en este periodo de gobierno.

El presente trabajo se enmarca en el ámbito de la política económica, el comercio exterior y la administración de los instrumentos de la política comercial. Su importancia radica en el análisis de cómo el gobierno argentino, durante las presidencias de Fernández de Kirchner, administró el comercio internacional y reguló el flujo de importaciones mediante las Licencias de Importación tanto Automáticas (LA) como las No Automáticas (LNA).

Este trabajo se valió de un abordaje descriptivo que implicó el análisis documental de resoluciones que establecen las licencias y de las actas del Comité de la Organización Mundial del Comercio en donde se tratan las licencias poniendo especial atención en las que Argentina es mencionada, por lo que la muestra seleccionada de este estudio siguió un criterio no probabilístico por conveniencia.

A partir del análisis realizado se observó que la aplicación de LNA se intensificó durante los años 2008 y 2009 como respuesta a la crisis internacional, el complejo entramado normativo por el cual se establecieron licencias, la periodicidad y el incremento exponencial sumado a las manifestaciones públicas de altos funcionarios de gobierno podrían ser indicadores de cierto espíritu de protección a la industria nacional que buscaron dichas medidas.

Palabras clave: Licencias de Importación, Administración del Comercio, Política Exterior

ABSTRACT

The government of Néstor Kirchner (NK), and later of Cristina Fernández, put an end to the neoliberal model of the 90's and set a new course in economic policy, generating a change in the way of managing trade and in the use of trade policy tools, such as Import Licenses.

Therefore, the following problem arises: How was the application of Non-Automatic Import Licenses during the government of Cristina Fernández de Kirchner (2007 - 2015)? Thus, the objective of this paper was to detail how this instrument was used during this period of government.

This paper is framed in the field of economic policy, foreign trade and the administration of trade policy instruments. Its importance lies in the analysis of how the Argentine government, during the presidencies of Fernández de Kirchner, administered international trade and regulated the flow of imports through both Automatic Import Licenses (LA) and Non-Automatic Import Licenses (LNA).

This work used a descriptive approach that involved the documentary analysis of resolutions that establish the licenses and the minutes of the World Trade Organization Committee where licenses are dealt with, paying special attention to those in which Argentina is mentioned, therefore, the sample selected for this study followed a non-probabilistic criterion by convenience.

From the analysis carried out, it was observed that the application of NTLs intensified during 2008 and 2009 as a response to the international crisis, the complex regulatory framework through which licenses were established, the periodicity and the exponential increase added to the public manifestations of high government officials allow us to affirm that they could be indicators of a certain spirit of protection towards the national industry that sought such measures.

Key words Import Licenses, trade administration, foreign policy

INTRODUCCIÓN

Las Licencias No Automáticas de Importación (en adelante LNA) son un trámite o procedimiento administrativo que deben realizarse como condición previa a la importación de determinados productos. Tanto la mercadería que se encuentra bajo el régimen de LNA como el proceso administrativo para su obtención, son determinados por el poder ejecutivo, por lo que se las considera una herramienta de la política comercial. A su vez este instrumento está regulado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), organismo del que Argentina es parte desde 1995 y por ello, su aplicación interna debe estar dentro del marco que establece esta organización.

Argentina aplica licencias a determinadas mercaderías desde 1999, pero durante el periodo de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (en adelante CFK) entre 2007 y 2015, se intensificó su uso, hecho que generó controversias respecto de si se hacía en el marco del Código de Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación establecido por la OMC.

Al respecto, existen algunas investigaciones a nivel nacional que analizan el impacto de las LNA en un sector determinado. Por ejemplo, Fumaneri (2017) en donde se analiza el impacto de las LNA y las DJAI en el sector automotriz, y concluye que las medidas afectaron la producción y comercialización. Asimismo, Rampinini (2016) realiza un

análisis similar respecto del sector muebles señalando “la efectividad al instrumento para mantener el empleo y producción frente a la crisis internacional” (p.103)

De esta manera, el presente artículo tiene como objetivo caracterizar, detallar y analizar cómo se implementaron en Argentina las Licencias No Automáticas de Importación en el periodo 2007-2015, por lo que el análisis partirá de la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo fue la aplicación de las Licencias No Automáticas de Importación durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007 – 2015)?

En nivel de investigación es descriptivo, ya que su principal objetivo es especificar cómo fueron implementadas en nuestro país las Licencias No Automáticas de Importación entre 2007 a 2015, siendo la variable a analizar la aplicación de dicha medida en su dimensión legal. Para alcanzar este objetivo se utilizó como técnica de recolección de datos el análisis de las resoluciones emitidas por los distintos organismos en el Estado competentes en la materia.

La población está determinada por todas las resoluciones, decretos y disposiciones emitidos por los distintos organismos de gobierno que regulan las licencias, mientras que la muestra es no probabilística y por conveniencia, para determinarla se seleccionaron las resoluciones que Argentina informó al Comité de Licencias de Importación de la OMC. Dentro de la muestra se incluyeron además, dos resoluciones que no fueron informadas, pero que se consideraron relevantes para el análisis documental. Dicho análisis se realizará en orden cronológico detallando la cantidad de posiciones arancelarias que involucra, el espíritu con el que se crea y el tipo de Certificado de Importación que introduce.

Asimismo, para el análisis estadístico de tendencias de importación que se realizará partiendo de las posiciones arancelarias establecidas en los decretos que componen la muestra, se consideraron las que en dichas normativas fueran mencionadas, debido a esto y a las modificaciones del Nomenclador Común del Mercosur en 2007 y 2017 se considera que puede existir un margen de error en los datos mencionados del 5%

DESARROLLO

Las Licencias de Importación

El origen formal de las Licencias de Importación se dio entre los años 1973 y 1979 dentro de las negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). En la Ronda de Tokio se armonizaron distintos procedimientos relativos a medidas para arancelarias tales como, las compras al sector público, las subvenciones y derechos compensatorios, la valoración arancelaria y, además, se estableció el Código de Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación.

El objetivo que tuvo establecer un procedimiento específico para el trámite de las Licencias de Importación, era evitar que los países utilizaran este instrumento para obstaculizar el

libre comercio, pero al ser un acuerdo independiente dentro del GATT, el mismo no era vinculante. Solo sería de obligatorio cumplimiento en aquellos Estados que lo firmaran.

La Ronda de Uruguay, celebrada en Ginebra entre 1986 y 1994 concluyó con el establecimiento de la OMC y con ellos, todos los acuerdos celebrados dentro del marco del GATT pasaron a ser obligatorios para todos los miembros signantes del acuerdo, por lo que el Procedimiento para el Trámite de Licencias de Importación se generalizó a todos los países integrantes de la OMC, (actualmente son ciento sesenta y cinco).

El texto del acuerdo fundacional de la OMC, incluye dentro del Anexo 1A, el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación en donde, el artículo 1 define las Licencias de Importación como “el procedimiento administrativo [...] que requiere la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta de la necesaria a efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, como condición previa para efectuar la importación de mercancías”.

En el mismo artículo se explican las disposiciones generales, resaltando la importancia de aplicar las licencias de manera justa, equitativa y transparente. También establece que, tanto los procedimientos para la obtención de las licencias como, los formularios de solicitud, deberán ser lo más sencillos posibles y tramitados ante un solo organismo o cuando esto no sea posible, no deberán ser más de tres. En los párrafos siete y ocho del mencionado artículo se especifica que no se podrán rechazar licencias ni por errores leves de la documentación ni por variaciones leves ya sea de cantidad, valor o peso y además, que los gobiernos se abstendrán de aplicar sanciones graves por errores formales.

En el artículo 2 se definen las Licencias Automáticas de Importación (LA) como “un sistema de licencias de importación en virtud del cual se aprueben las solicitudes en todos los casos”. Además, se establecen las condiciones que debe cumplir el trámite para no tener fines restrictivos, a saber:

- El derecho de todas las personas u organizaciones, que reúnan las condiciones legales, tengan igual posibilidad de obtener la LA.
- La posibilidad de presentar la solicitud cualquier día hábil anterior al despacho de importación.
- El plazo no mayor a diez días hábiles para aprobar la LA.

A su vez, el artículo 3 define las LNA por exclusión de la siguiente manera: “Se entiende por procedimientos de trámite de licencias no automáticas de importación un sistema de licencias de importación no comprendido en la definición que figura en el párrafo 1 del artículo 2”.

Ahora bien, en el Acuerdo del GATT del año 1947, que es parte integrante texto fundacional de la OMC, se establece en el artículo XI la eliminación general de

restricciones cuantitativas, pero se contemplan varias excepciones, por motivos tales como: prevenir la escasez de productos alimenticios, eliminar un sobrante de producción nacional cuando se trate de productos agrícolas o pesqueros, o tal como se indica en el artículo XII, proteger la balanza de pagos.

Dadas estas excepciones es que se contempla la aplicación de las LNA para administrar contingentes o cupos de importación. Además, dentro del párrafo tres del mismo artículo se deja abierta la posibilidad de aplicar LNA para otros fines que no sean restricciones cuantitativas, para las “licencias destinadas a otros fines que la aplicación de restricciones cuantitativas, los Miembros publicarán información suficiente para que los demás Miembros y los comerciantes conozcan las bases de otorgamiento y/o asignación de las licencias”.

En los párrafos siguientes del Acuerdo se mencionan otras cuestiones relevantes para el presente trabajo tales como, el plazo para el otorgamiento que no deberá ser mayor a sesenta días, el periodo de validez que deberá ser de una duración que no impida la importación de destinos lejanos y la obligación de, en caso de rechazar una solicitud de LNA, de explicar los motivos de tal rechazo.

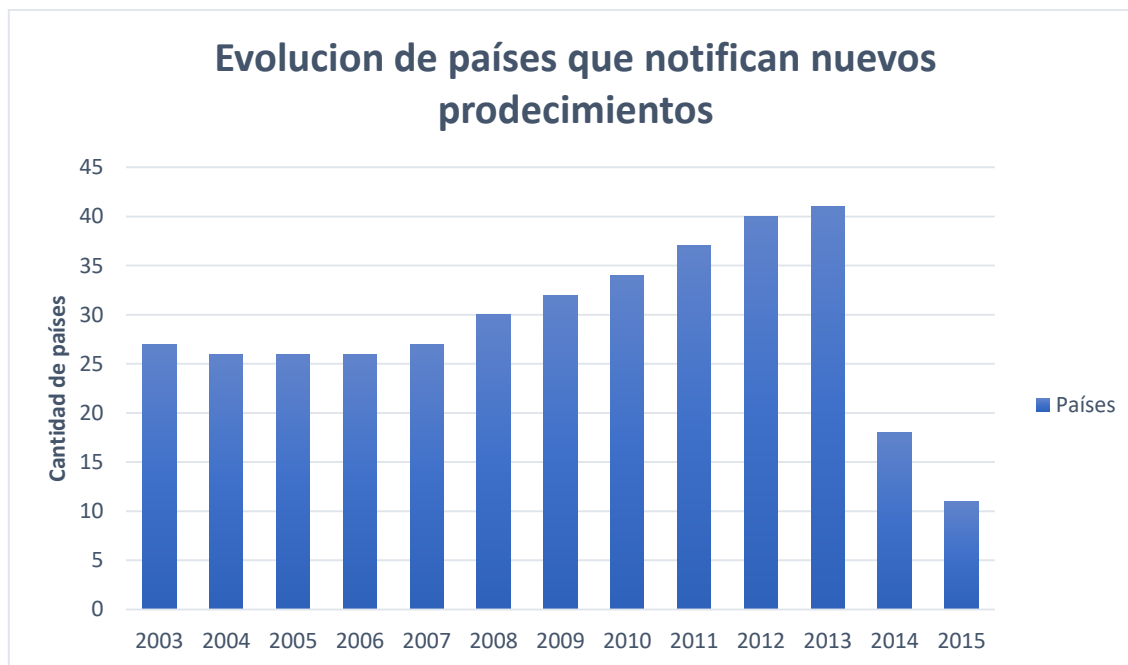
Además, cuando se establezcan Licencias -tanto LA como LNA- se ha de notificar al Comité de Licencias de Importación (creado por el artículo 4, en adelante el Comité) dentro de un plazo no mayor a sesenta días desde la publicación de la medida. Dicha notificación deberá contener: la lista de productos afectados, el organismo ante el cual se tramitará la Licencia, su finalidad y la duración prevista de medida.

Licencia de Importación en el mundo entre 2003 y 2015

Previo a realizar el análisis de la aplicación de las LNA durante los gobiernos de CFK entre 2007 y 2015, se hará un breve repaso de la situación global de las Licencias de Importación en dicho periodo. Para ello, se extraerán los datos estadísticos de las actas anuales del Comité donde se mencionan los nuevos procedimientos informados por los países miembros.

En la figura 1 podemos observar cuántos países presentaron anualmente en ese periodo nuevos procedimientos de Licencias de Importación, sin discriminar si se trata de LA o LNA.

Figura 1. Evolución de países que notifican nuevos procedimientos



Fuente: elaboración propia en base a informes anuales del Comité de Licencias de Importación.

Como puede observarse, dentro del periodo mencionado la cantidad de países que informaron nuevas licencias tiene una clara tendencia al alza, hasta el año 2014 cuando esta tendencia se revierte.

Antecedentes: Contexto nacional e internacional previo a los gobiernos de CFK

Para poder dar una visión más acabada de las políticas llevadas a cabo por la gestión de CFK describiremos primero el contexto nacional e internacional en el que su gobierno asumió el poder. A nivel nacional, con la recuperación de la crisis de 2001 y, a nivel internacional, con el alza del precio de los *commodities*, pero gestando lo que sería la crisis mundial de 2008.

El punto de partida del kirchnerismo fue el agotamiento del modelo neoliberal de la década de los años 90' debido a la profunda crisis que comenzó a gestarse en 1998 y que culminó con el crack bancario en 2001. Este acontecimiento fue histórico ya que atravesó a la sociedad en todos los niveles, no solo en el económico, sino también en el político destaca la existencia de cinco presidentes en once días, a nivel institucional, sumado también al descontento social contenido en la expresión “que se vayan todos” y, una crisis con altísimos niveles de desempleo (Salvia, 2015).

Nestor Kirchner asumió la presidencia en 2003 e impulsó un nuevo modelo económico, dejando de lado la valorización financiera como forma de desarrollo, acumulación y crecimiento, para centrarse en la producción y la industria nacional. En el plano internacional, las negociaciones se basaron en sostener el nuevo modelo de desarrollo “populista” con inclusión social, priorizando el interés nacional, aunque en ocasiones con un estilo confrontacionista (Busso, 2016).

Durante los años posteriores a la crisis se dieron en el país una conjunción de factores que propiciaron su crecimiento. La caída del salario real, junto con el fin de la convertibilidad y la devaluación, llevaron a una mejora en las exportaciones y una contracción de las importaciones, mejorando así el saldo real de la balanza de pagos (Wainer, 2018).

El tipo de cambio competitivo dinamizó las exportaciones y la aplicación de retenciones a la exportación ayudó a recomponer las arcas públicas pasando de explicar el 12% del producto bruto interno (PBI) en 2001 al 25% en el año 2007 (Verasi, 2016). La restauración económica trajo consigo la recuperación de la industria nacional y, ayudado por el freno a las importaciones que se generó naturalmente por el tipo de cambio, emergieron muchas PyMEs proveedoras de bienes en sustitución a las importaciones. Además, estas nuevas empresas ayudaron a contrarrestar la caída de empleo que había provocado la crisis.

Otro punto a destacar dentro de la política económica “populista” y de crecimiento económico con inclusión, fueron los “aumentos anuales del salario mínimo en términos reales, el impulso a los convenios colectivos de trabajo, el aumento y la extensión de las jubilaciones mínimas y los acuerdos de precios para limitar la inflación” (Verasi, 2013, p. 68).

Se revirtieron también la política de privatizaciones de la década de 1990 con la reestatización de algunas de las empresas de servicios, como el correo, los ferrocarriles, la empresa de agua de Buenos Aires -actualmente AySA- entre otras. Se negociaron las tarifas con el fin de aumentar la competitividad de las industrias y se puso en marcha el plan de subsidios a los consumidores finales.

Cuando el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner asume en 2007, lo hizo con un país desendeudado, y si bien se han generado diversos debates acerca de si realmente hubo tal desendeudamiento, si tomamos los datos del Ministerio de Economía, respecto de la deuda total/PBI, podemos observar que mientras en 2005 la deuda ascendía a 73,3% sobre el PBI total, en 2007 ese porcentaje se redujo al 53,7%. Lo relevante de este proceso de desendeudamiento fue el pago total de la deuda al Fondo Monetario Internacional (FMI) lo que terminó con las auditorías de este organismo, con la obligación de cumplir con sus recomendaciones y le otorgó mayor soberanía al gobierno.

En el plano internacional, desde el fin del modelo neoliberal hasta la asunción de CKF se dio un giro a las relaciones exteriores, poniendo especial atención a Sudamérica y el

Mercosur. La crisis del neoliberalismo no fue un hecho aislado en el país, sino que se dio en toda la región y, con ello, el surgimiento de gobiernos populares, lo que se conoce como el “giro a la izquierda” lo que propició que se afianzaran las relaciones del gobierno nacional con mandatarios como Lula, Evo Morales, Hugo Chávez, entre otros.

El momento más disruptivo de este proceso se dio en 2005, en la ciudad de Mar del Plata donde se realizó la IV Cumbre de las Américas y el entonces presidente Nestor Kirchner se negó a firmar el acuerdo para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsado por Estados Unidos y Canadá.

Además, las pujantes economías emergentes como China, provocaron que Argentina centrara su atención en intensificar sus relaciones comerciales con estos países dejando de lado la atención a las “potencias históricas”. El alza del precio de los *commodities*, especialmente de la soja, junto con el ingreso de China a la OMC afianzaron las relaciones bilaterales entre ambos países. En 2004 se firmó un memorándum de entendimiento en el cual, Argentina (como ya había hecho Brasil el mismo año) reconoció a China como una economía de mercado y, como contraparte, China levantó las restricciones fitosanitarias de la carne vacuna y aviar. (Miranda, 2018), impulsando así las relaciones bilaterales entre ambos países.

Caracterización política, económica y relaciones exteriores del gobierno de CFK

El comienzo del gobierno de CFK estuvo marcado por la profunda crisis internacional que se desató en 2008 y si bien, no tuvo un impacto tan severo como en otras naciones debido al aislamiento que acarrea por el default del 2001, se contrajo el comercio a nivel global y cayeron los precios de los *commodities*, que fueron en gran medida el motor de la recuperación económica que experimentó el país entre 2003 y 2007.

Según la OMC la reducción de los volúmenes de comercio mundial fue del 10,3% entre el tercer trimestre de 2008 y el primero de 2009. Esto se manifestó en todos los sectores exportadores argentinos que registraron un descenso del 23% en los tres primeros trimestres de 2009 contra el mismo periodo el año anterior (INDEC, 2021), lo que puso fin a los años de expansión logrados entre 2003 y 2007.

La crisis además se dio en un año en el que el país registraba una grave sequía. Según un informe del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación publicado en 2013, “en 2009 el rendimiento de los cultivos ha disminuido entre el 25 y 65 % con respecto a años anteriores”. Esto último sumado a lo que se conoce como “la pelea con el campo”, entre otros conflictos coyunturales, generaron que se tomaran una serie de medidas anti-crisis, las cuales se mencionan a continuación:

- Se crea por decreto 2025/2008 el Ministerio de Producción, separándolo del Ministerio de Economía.

- En diciembre de 2008 se sanciona la ley 26.476, la cual se estable: a) un régimen de regulación impositiva b) un régimen de promoción del empleo y c) la repatriación y blanqueo de capitales.
- Baja de un 5% de los derechos a la exportación de trigo y maíz (Res 26/2008 y 28/200) y de un 50% a las frutas y hortalizas (Resolución Conjunta 38/2008 y 40/2008).
- Se reasignaron 17 millones de pesos del presupuesto (Ley 26.422) para prefinanciaciones de exportaciones para economías regionales.

Además de estas medidas que se tomaron específicamente para morigerar los efectos de la crisis internacional de 2008, el gobierno de CFK estuvo marcado por una serie de hitos, tanto económicos, como políticos y sociales que definieron su gobierno. A continuación, se describirán brevemente estos acontecimientos para abordar luego lo más destacable en materia de política exterior y específicamente cómo fue la aplicación de las LNA.

Durante la gestión de CFK la reestatización de empresas siguió adelante, y volvieron a ser controladas por el Estado empresas emblemáticas como Aerolíneas Argentina y Austral en 2008, la Fábrica Argentina de Aviones (FAdeA) en 2009 y, la más icónica y que llevó a mayores controversias, YPF en 2012.

Continuando las políticas llevadas a cabo por su predecesor, el gobierno de Cristina Fernández impuso una serie de medidas para profundizar el "modelo de desarrollo con inclusión social" (García Delgado y Peirano 2011, p. 159). En 2008 se estatizaron las AFJP, permitiéndole al Estado ingresos extraordinarios y en 2009 se lanzó el Plan Argentina Trabaja y la Asignación Universal por Hijo.

La crisis energética: Como explica Verasi (2016) el proceso de reindustrialización y crecimiento que vivió Argentina entre 2003 y 2008 requirió de una mayor demanda de energía, que hacía el 2011 comenzó a superar la oferta, lo que generó un incremento de las importaciones y arrojando así un saldo deficitario en la balanza comercial, mientras que las importaciones fueron de 5515 millones de USD, las exportaciones ascendieron a 4956 millones de USD (INDEC, 2021).

Aumento del gasto público: Las anteriores medidas mencionadas, sumados a los planes para incentivar el consumo como el Plan Renovación o el Plan Ahora 12 y el subsidio a las tarifas principalmente de energía, incrementaron el gasto público en varios puntos porcentuales. En este sentido, el Instituto Argentino de Análisis Fiscal, destaca lo siguiente: “Néstor Kirchner arrancó su gobierno en el 23,5% y lo dejó en el 29,1% para que Cristina de Kirchner lo elevara, en 2009 al 32,7%” (Diario Clarín, 2010, s/p).

Política industrial: En 2011 se presentó el Plan Estratégico Industrial 2020, a partir del cual se seleccionaron once cadenas de valor consideradas estratégicas con objetivos específicos para potenciar su desarrollo. Entre los objetivos generales del plan se encontraba la

generación de 1,5 millones de puestos de trabajo, el crecimiento del 5% anual del PBI industrial y una sustitución de importaciones por el equivalente al 45% de lo que el país importaba. Además, se impulsaron distintas líneas de créditos para PyMEs, entre las que se destaca la Línea de Crédito para Inversión Productiva (LCIP) impuesta por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) mediante la Comunicación “A” 5771, la cual obliga a todos los bancos tanto públicos como privados a otorgar un 7,5% de su línea crediticia a proyectos de inversión a tasa subsidiada.

Nos centraremos ahora en la política exterior del gobierno de CFK, tomando la definición de Busso (2016) respecto del modelo de inserción internacional iniciado por Nestor Kirchner y continuado por CKF, en donde existe una:

“búsqueda de autonomía ligada al modelo de desarrollo nacional de perfil industrialista e inclusivo, consecuentemente, la inserción internacional no fue abordada como un proceso de acumulación de poder devenido de vínculos y alineamientos con actores poderosos, sino que se privilegió la idea de que un país se proyecta desde adentro hacia afuera”. (p. 130)

De esta manera, sería posible afirmar que CFK tuvo un estilo confrontacionista, al igual que su predecesor, en búsqueda de la defensa de la soberanía, la autonomía y los intereses nacionales por sobre las relaciones internacionales. Tomando algunos recortes de sus discursos ante organismo internacionales, podemos evidenciar esto.

En 2015 ante la ONU, critica las recetas aplicadas por los países del G20 para afrontar la crisis internacional de 2008:

“se va al rescate – se le llamó así – de los países endeudados. [...] Todos sabemos que es un eufemismo, lo que se fueron a rescatar fueron los bancos; miles de millones de dólares se transfirieron a las entidades bancarias. Aún recuerdo una discusión, en el G-20, en Londres, en el segundo G-20, donde nosotros sosteníamos que era necesario salvar a los bancos para no caer en una depresión, como la de 1930, pero era necesario, imprescindible una regulación, que permitiera que esa marea de recursos, que se inyectaban a los sectores financieros volvieran a la economía real, para entrar al circuito de la producción de bienes y servicios y comenzar a dar vueltas nuevamente en la rueda de crecimiento. Nada de eso se hizo, al contrario, la contraprestación al rescate de países fue política de ajuste y la política de ajuste, que se le impuso a la zona del euro provocó la recesión de esta zona y la caída del empleo a niveles históricos nunca antes visto” (Sitio Oficial de Cristina Fernández de Kirchner, 2015, párr 5-6)

En 2014 ante la misma organización, apuntó contra EEUU en primer lugar, por el apoyo a los fondos buitres: “Argentina con la complicidad del sistema judicial de este país está

siendo acosada por estos fondos buitres.” (Sitio Oficial de Cristina Fernández de Kirchner, 2014, párr. 14) y en segundo lugar por la relación con Irán:

“nos venimos a enterar que [...], se reúne el Canciller de este país, el jefe del Departamento de Estado con su par iraní. [...] nos gustaría preguntarles a los que acusaban a Irán y los calificaban de terroristas -y el año pasado, no estoy hablando de hace un siglo, el año pasado- qué dirán hoy”. (Sitio Oficial de Cristina Fernández de Kirchner, 2014, párr. 24)

Y por último arremetió contra las políticas de combate contra el terrorismo señalando lo siguiente: “Si queremos realmente combatir el terrorismo, trabajemos por la paz; no se combate el terrorismo haciendo sonar los tambores de la guerra.” (Sitio Oficial de Cristina Fernández de Kirchner, 2014, párr. 39)

Asimismo, en la misma conferencia cuestionó el funcionamiento mismo de la organización señalando lo siguiente:

“mientras valga más el voto de los cinco permanentes que estén sentados en el Consejo de Seguridad que el voto de Costa de Marfil o de Ghana o de Kenia o de Egipto o de Uganda o de Argentina o de Bahrein o de Emiratos Árabes, nada se va a solucionar, solamente serán discursos que daremos acá todos los años sin que arribemos a ninguna solución.” (Sitio Oficial de Cristina Fernández de Kirchner, 2014, párr. 31)

Respecto de sostener los intereses nacionales por sobre los internacionales, CFK en un discurso en La Matanza en el año 2008 afirmaba lo siguiente: “queremos que la leche, el pan, la carne, la fruta, las verduras, puedan llegar a la mesa de todos los argentinos a precios que los argentinos puedan pagar y no a los precios que nos pagan en el exterior”

De esta manera, los vínculos políticos del gobierno de CFK se dieron con naciones con los que tenía una mayor afinidad ideológica, como Venezuela, Rusia, Brasil o Bolivia, lo que se reflejó en distintos ámbitos, como por ejemplo en los acuerdos bilaterales firmados entre 2008 y 2015. Según los datos de la Cancillería argentina, mientras que con EEUU se firmaron 17 acuerdos, con Venezuela fueron 144, con Rusia o China, países con los cuales Argentina buscaba aumentar su relación tanto política como comercial, fueron 54 y 60 respectivamente, y con otros países considerados “hegemónicos” como Alemania, solo se firmaron siete tratados en todo el periodo analizado.

La creación de la UNASUR en 2008 reforzó el acercamiento hacia los Estados sudamericanos y los conflictos con los llamados “fondos buitres”, que contaron con el apoyo del entonces presidente Obama manifestando el aval hacia el fallo del juez Griesa, acentuaron el alejamiento con EEUU.

Esta búsqueda de nuevos socios estratégicos, fuera de las potencias coloniales, se reflejó también en el incremento del comercio exterior. De esta manera, entre 2003 y 2011 las exportaciones hacia China aumentaron un 143%, un 284% hacia Rusia, mientras que el incremento con EEUU fue del 26% en el mismo periodo (INDEC, 2021).

Como señala Busso (2016) en este periodo la política exterior (PE) fue fuertemente cuestionada:

“se van incrementando las críticas de la oposición política, los medios de comunicación y parte de la academia hacia la PE. Es en estos momentos cuando los adjetivos inconsistente, cambiante, confrontativa se comienzan a utilizar regularmente para hacer referencia a la acción externa de Argentina, a la vez que se irán incrementando las críticas hacia el vínculo con Venezuela, planteando que los modelos internos se parecían cada día más.” (p. 134).

En lo que respecta a la administración del comercio, la política internacional estuvo también subordinada a los intereses nacionales y si bien durante el gobierno de Néstor Kirchner ya se promulgaba la defensa a la industria nacional y la búsqueda de sustitución de importaciones en su gestión, el tipo de cambio competitivo y el salario real bajo, sirvieron de freno a los productos importados. En cambio, durante la administración de CFK, los años con altas tasas de crecimiento y la recuperación del salario real llevaron a que se incrementaran las importaciones en un 434% (INDEC, 2021), lo que propicio un uso intensificado de herramientas de administración del comercio, entre las que destacan las LNA.

Aplicación de las LNA durante el gobierno de CFK

Para abordar cómo fue la aplicación de las LNA durante los dos periodos de gobierno de CFK, en primer lugar, se hará un repaso normativo de los decretos y resoluciones que regulan las licencias desde su aparición en 1999, poniendo foco en el periodo analizado, luego se expondrán las tendencias de importación de los productos afectados por las LNA para concluir con las repercusiones que tuvo el uso de la medida, tanto a nivel nacional como internacional.

Marco Normativo

En Argentina el establecimiento de licencias de importación, ya sean LA o LNA, se hace a través de resoluciones ministeriales y el organismo de aplicación varía en función del requisito establecido para la obtención de la licencia.

Las licencias (tanto LA como LNA) previo al establecimiento de las Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI), estaban destinadas a corroborar el cumplimiento de las regulaciones de seguridad básicas de los productos importados. Por ejemplo, para importar calzado se requiere de una licencia, que para ser otorgada se debe constatar que se hubiera

presentado ante la Dirección de Importaciones, la Declaración Jurada de Composición del Producto (DJCP) y, una vez cumplido con este requisito, se emite la licencia correspondiente que deberá ser presentada en la Aduana para poder liberar la mercadería.

Debido a esto y a las diversas modificaciones del mapa del Estado¹, desde que se instauraron las licencias en 1999 existe una multiplicidad de normativas que regulan el régimen de LNA. Solo en el periodo analizado, encontramos más de 60 entre resoluciones, disposiciones y circulares (INFOLEG). Por este motivo, se toma como criterio ordenador de la información, las resoluciones que fueron notificadas por Argentina al Comité de Licencias de Importación dependiente de la OMC.

Para tener una visión completa en la tabla 1 se mencionan las normativas desde 1999, pero se analizará en orden cronológico únicamente las resoluciones que incrementaron posiciones arancelarias (PA) en el régimen de LNA o modificaron sustancialmente los trámites para su obtención en el periodo 2007-2015.

Tabla 1. Comunicaciones de establecimiento de LNA por parte de Argentina a la OMC.

| Comunicación OMC | Año | Resolución | Productos involucrados | Organismo |
|------------------|------|------------|------------------------|-----------|
| G/LIC/N/2/ARG/5 | 1999 | 977/99 | Calzado | MEyOySP |
| | | 617/99 | Calzado | SICyM |
| G/LIC/N/2/ARG/6 | 1999 | 736/99 | Calzado | SICyM |
| | | 1117/99 | Papel | MeyOySP |
| | | 798/99 | Papel | SICyM |
| G/LIC/N/2/ARG/7 | 2004 | 444/04 | Línea Blanca | MEyP |
| | | 177/04 | | SICy PyME |
| G/LIC/N/2/ARG/8 | 2005 | 485/05 | Juguetes | MEyP |
| G/LIC/N/2/ARG/9 | 2005 | 486/05 | Calzado | MEyP |
| G/LIC/N/2/ARG/10 | 2006 | 689/06 | Motocicletas | MEyP |

¹ Se denomina mapa del estado a las estructuras organizativas de la Administración Pública Nacional centralizada, descentralizada, empresas y sociedades del Estado. Cada administración cuando asume, tiene la facultad de modificar la estructura del estado a través de una resolución ministerial, que modifique la Ley de Ministerios (Ley 22.520).

| | | | | |
|----------------------------|------|------------------|---|-----------------|
| G/LIC/N/2/ARG/11 | 2007 | 217/07 | Juguetes | MEyP |
| G/LIC/N/2/ARG/7/A dd.1 | 2007 | 289/06 | Línea Blanca | MEyP |
| G/LIC/N/2/ARG/12 | 2007 | 343/2007 | Textil | MEyP |
| G/LIC/N/2/ARG/13 | 2007 | 47/2007 | Marroquinería | MEyP |
| G/LIC/N/2/ARG/7/A dd.2 | 2008 | 181/08 | Línea Blanca | SICy PyME |
| G/LIC/N/2/ARG/7/A dd.3 | 2009 | 329/08 | Línea Blanca | MEyP |
| G/LIC/N/2/ARG/12/ Add.1 | 2009 | 330/08 | Textil | MEyP |
| G/LIC/N/2/ARG/14 | 2009 | 589/08 | Textil | MEyP |
| G/LIC/N/2/ARG/15 | 2009 | 588/08 | Metalurgia | MEyP |
| G/LIC/N/2/ARG/16 | 2009 | 26/09 61/09 | Neumáticos Textil, metalurgia, línea blanca, muebles. | MP MP |
| G/LIC/N/2/ARG/17 | 2009 | 121/09 | metalurgia, línea blanca, muebles. | MP |
| G/LIC/N/2/ARG/18 | 2009 | 123/09 | Maquinaria, textil, varios | MP |
| G/LIC/N/2/ARG/19 | 2009 | 139/09 | Autopartes | MP |
| G/LIC/N/2/ARG/20 | 2009 | 165/09 | Metalurgia | MP |
| G/LIC/N/2/ARG/21 | 2009 | 366/08 251/09 | Calzado Textil, metalurgia, línea blanca, madera, varios | SICy PyME MP |
| G/LIC/N/2/ARG/22 | 2009 | 337/09 | Autopartes | MP |

| | | | | |
|---|------|--------------------|--|-------|
| G/LIC/N/2/ARG/23 | 2009 | 13/09 | Textil, autopartes, maquinaria, químicos, varios | MIT |
| G/LIC/N/2/ARG/7/A dd.4* G/LIC/N/2/ARG/10/ Add.1* G/LIC/N/2/ARG/14/ Add.1* G/LIC/N/2/ARG/15/ Add.1* | 2011 | 45/11 | Artículos del Hogar, Motocicletas, Metalúrgia, Textil, Varios, Autopartes, y Vehículos | MP |
| G/LIC/N/2/ARG/24 | 2011 | 61/07 ² | Calzado | MEyP |
| G/LIC/N/2/ARG/25 | 2012 | 304/12 | Todos | MEyFP |
| G/LIC/N/2/ARG/26 | 2013 | 11/12 | Todos | MEyFP |

Fuente: elaboración propia en base a datos del Comité de Licencias de Importación

La primera observación que podemos realizar respecto de las comunicaciones que Argentina realizó a la OMC y a las resoluciones emitidas por el país, es el acentuado incremento que se dio en 2009. De este modo, mientras que en el año 2007 fueron cuatro las veces que el país notificó a la OMC sobre el establecimiento de LNA, en el 2009 fueron doce.

También podemos notar que en los años 2012 y 2013 son únicamente dos las comunicaciones y que éstas, involucran a todo el universo de mercaderías. Esto último responde a que debido al establecimiento de las DJAI por la Resolución General AFIP N° 3252/2012, todas las PA sin distinción de LA o LNA, debían solicitar la autorización de importación a través de del nuevo sistema.

Desde que se instauraron y hasta su derogación en 2013, en Argentina las LNA se materializaban a través de Certificados de Importación. Hasta la asunción del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner existían 11, que abarcaban un universo de 84 posiciones arancelarias. Las mismas se mencionan a continuación:

- Certificado de Importación de Papel (CIP) - Establecido por Res. 1117/99.
- Certificado de Importación de Bicicletas (CIB) - Establecido por la Res. 220/03.³

² Si bien entró en vigencia en 2007 fue informado a la OMC en 2011

- Certificado de Importación de Artículos para el Hogar (CIAH) - Establecido por Res. 444/04.
- Certificado de Importación de Juguetes (CIJ) - Establecido por Res. 485/05.
- Certificado de Importación de Calzado (CIC) - Establecido por Res. 486/05.
- Certificado de Importación de Motocicletas (CIM) - Establecido por Res. 689/06.
- Certificado de Importación de Cubiertas y Cámaras Neumáticas de Bicicletas (CICCNB) - Establecida por Res. 694/06.
- Certificado de Importación de Partes de Calzado (CIPC) - Establecido por Res. 61/07.
- Certificado de Importación de Pelotas (CIP) - Establecida por Res. 217/07.
- Certificado de Importación de Productos Textiles (CIPT) - Establecida por Res. 343/07.
- Certificado de Importación de Manufacturas Diversas (CIMD) - Establecido por Res. 47/07.

Siguiendo un orden cronológico, analizaremos las resoluciones dictadas a partir del 10 de diciembre de 2007, momento en el que asume el gobierno CFK.

Durante el 2008 fueron dos las resoluciones que incorporaron posición arancelaria (en adelante PA) al CIAH, hasta ese momento, del rubro línea blanca y para el hogar requerían de LNA únicamente dos productos las cocinas y las heladeras. La Res. 181/08 añade la PA referida a los lavarropas y la Res. 329/08 agrega los televisores y hornos al listado.

También en referencia al sector textil se emitieron dos resoluciones, hasta el momento tan solo eran nueve las PA con LNA en el sector, que luego fue uno de los que más incorporaron PA al régimen de LNA.

Las PA de la Res. 343/07 hacían referencia a prendas de abrigo y ropa de bebé. La Res. 330/08 agrega 31 PA referidos a productos terminados de todas las categorías del rubro textil, mientras que mediante la Res. 589/08 se crea el Certificado de Importación de Hilados y Tejidos (CIHT), con 25 PA que deberían solicitarlo para ser importadas.

Previo al 2008 el rubro calzado era el que más PA tenía bajo el régimen de LNA con 28. Mediante la Res. 366/08 se agregan 15, quedando un total de 42 PA que debían tramitar el CIC.

Hasta ese momento, en las resoluciones analizadas se argumentaba dentro de los considerando que las LNA se establecen para efectuar un control y seguimiento y que su

³ Esta resolución, así como las posiciones arancelarias que en ella se informan y para las cuales se establece la LNA no fueron informadas a la OMC motivo por el cual no está dentro del Cuadro 1, al igual que la RES 694/06.

carácter era transitorio. A partir de la Res. 588/08 en donde se establece el Certificado de Importación de Productos Metalúrgicos (CIPM) se comienza a hacer mención a “cambios significativos en los flujos de comercio cuyo comportamiento resulta conveniente evaluar” aunque aún se sostiene el carácter transitorio de la medida. Con esta resolución, se agregan 14 PA al listado de LNA, en este caso los productos involucrados fueron herramientas, tanto manuales como mecánicas.

De esta manera, durante el primer año de gobierno de CFK se crearon dos nuevos Certificados de Importación, se emitieron seis resoluciones y se agregaron 87 PA, lo que significó un incremento del 106%, respecto al año 2007, con un total acumulado de 171 PA.

A pesar de este incremento, ni los importadores ni los referentes de los sectores involucrados expresaron gran preocupación respecto a este fenómeno ni al incremento de las importaciones, una muestra de esto podemos encontrarla en las declaraciones del presidente de la Cámara de Importadores de la República Argentina (CIRA) quien ante la consulta realizada por el diario La Nación (2008) afirmó lo siguiente:

“Las importaciones de bienes de consumo pueden aumentar en algunas épocas, pero no son relevantes en el total. En los 90, el ingreso de bienes de consumo desplazaba a la producción nacional, pero hoy la situación es muy distinta: la demanda crece y les gana la carrera a la oferta y a la inversión de las industrias. No hay desplazamiento de la producción local (párr. 3)”

Respecto del sector línea blanca fue consultado José Sanjuan, presidente de la Federación de Cámaras Industriales de Artefactos para el Hogar (Fedehogar), quien señaló que “las importaciones crecieron tanto como la demanda; no desplazaron a la producción local, pero ahora la industria comienza a perder competitividad, aumentan los costos internos y también los insumos con precio internacional” (La Nación, 2008, párr. 3). El incremento de costos al que hace referencia José Sanjuan se da en un contexto inflacionario incierto puesto que, para el año 2008 había grandes diferencias entre el Índice del Precio del Consumidor (IPC) que difunde el INDEC y las estimaciones de las consultoras privadas⁴, ya que según estas últimas la inflación en 2008 fue del 16,3% (El Cronista, 2018).

A su vez, el sector textil representado por Pedro Bergaglio, presidente de la fundación ProTejer, expresó que, si bien se había detectado un salto en las importaciones, la preocupación radicaba en la pérdida de competitividad por el aumento de los costos. (La Nación, 2008)

⁴ La intervención del INDEC comenzó en 2007 cuando el entonces Secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno toma las riendas de la institución y tras varios despidos de altos funcionarios de carrera del Instituto, incluida la directora Graciela Bevacqua, pone al frente a Beatriz Paglieri. A partir de entonces, comienzan a existir diferencias entre las cifras que aseguraba el INDEC y lo que sostenían las consultoras privadas en materia de inflación.

El único rubro que remarcó la preocupación por el incremento de las importaciones fue el sector del calzado y señaló a China como motivo de mayor alarma: “Resulta difícil competir con los bajos precios a los que ingresan los productos y, a la vez, enfrentar aumentos en los costos” (La Nación, 2008 párr. 11) comentaba Laura Barabas gerente de la Cámara de la Industria del Calzado.

En el año 2009 y a raíz de la crisis de 2008 se intensificaron notablemente el uso de las LNA, ya que en enero se creó el Certificado de Importación de Neumáticos (CIN) mediante la Res. 26/09 incorporando 5 PA, además en la resolución se menciona que únicamente el Subsecretario de Política y Gestión Comercial puede firmar las licencias, pudiendo delegar esta facultad sólo excepcionalmente, lo que operativamente concentra el control de las LNA.

La Res. 61/09 agrega 58 PA nuevas a la lista, la mayor incorporación desde que se instauraron las LNA. Además, crea el Certificado de Importación de Productos Varios (CIPV). Hasta ese momento los certificados se emitían al cumplir los requisitos específicos respecto al producto que se quería importar. Por ejemplo, para el otorgamiento del CIJ debía presentarse ante el Iram la documentación que avala la seguridad del juguete. Con la introducción del CIPV la emisión de los certificados deja de estar atado al cumplimiento de requisitos específicos.

Los rubros involucrados dentro de las PA que agregó la Res. 61/09 fueron el textil con 14 nuevas posiciones, los tornillos con 3, el sector de línea blanca incorporó 6, mientras que dentro de las 35 PA que corresponden al nuevo CIPV, hay productos tan diversos como, cubiertos, cosechadoras, muebles y cierres.

La Res. 121/09 suspende por 30 días el CIPM el cual ya tenía cuatro meses de haber entrado en vigencia, además agrega 1 PA al CIPV, mientras que la Res. 123/09 emitida un solo día después de la anterior agregó 59 nuevas PA, 50 de las cuales corresponden al sector textil, 5 fueron a línea blanca, los otros 4 corresponden al CIPV y comprende productos tan diversos como encendedores, fósforos, escobas y guitarras.

Mediante la Res. 139/09 se modificaron los requisitos del CIN y además se eliminó una PA del CIPV. El Certificado de Importación de Tornillos y Afines (CITA) se creó en mayo (Res. 165/09) con 3 PA que requerían del mismo, las cuales ya se encontraban bajo el régimen de LNA pero bajo el régimen del CIPV. La incorporación más grande hasta ese momento se dio con la Res. 251/09 agregando 71 nuevas PA a la lista cada vez más extensa de mercadería bajo el régimen.

El último certificado que se instauró durante el año 2009 fue el Certificado de Importación de Autopartes y Afines (CIAPA) mediante la Res. 337/09, en el mismo se especifica que 3 PA, que hasta ahora tramitaba el CIHT, pasan al nuevo régimen, además de agregar 5 nuevas, bajo este certificado.

La última resolución del 2009 se emite en octubre, es la Res 13/09 y en los considerandos ya se hace una clara alusión al impacto de las importaciones por la coyuntura nacional producto de la crisis internacional “atento la necesidad de analizar los efectos que producen en la economía nacional las importaciones de las mercaderías en cuestión, en este contexto internacional”. A su vez, agregó 50 PA a 4 certificados 11 de ellas fueron al CIPT, 30 al CIHT, 8 al CIPC, y 1 al recientemente creado CIAPA.

El resultado de todas estas medidas fue un total de 419 PA bajo el régimen de LNA al finalizar el año 2009, lo representa un porcentaje de incremento del 145% respecto del cierre al año anterior, a su vez, se crearon 4 nuevos certificados dejando un total de 17 distintos activos.

Durante el año 2010 no hubo nuevas notificaciones a la OMC, fue durante el año 2011 cuando se produce la última incorporación de productos al régimen de las LNA, previo a la creación de las DJAI. Se agregaron 165 PA a 7 de los certificados existentes y se creó el último, el Certificado de Importación de Vehículos Automóviles (C.I.V.A.) con 4 PA involucradas, además se modificaron los requisitos para la obtención del CIPV.

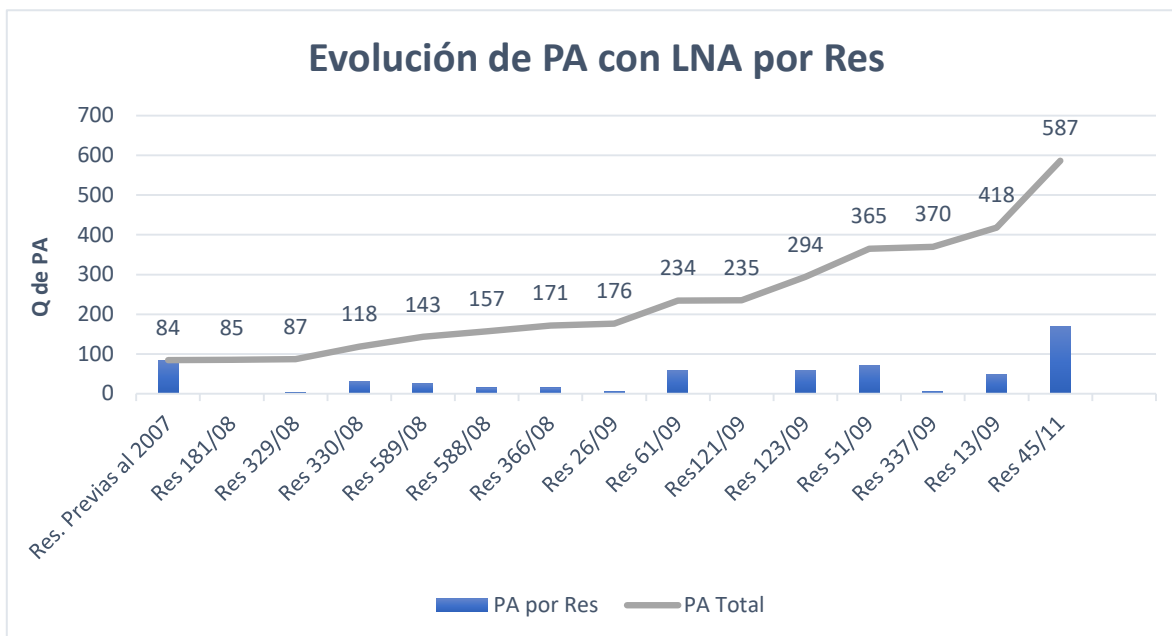
De esta manera, se produce un incremento del 40% con respecto al año 2009, con un total de 587 PA bajo el régimen de LNA y 18 certificados vigentes.

Las DJAI surgieron en enero de 2012 a través del AFIP mediante la Resolución General N° 3252, y una vez instrumentadas convivieron con las LNA y los certificados hasta el 2013. En junio del 2012, por la Res 304/12 se modificaron todos los certificados existentes y se los compatibilizaron con los sistemas que utilizaba el AFIP para la gestión de las DJAI, para luego en enero de 2013 eliminarlos definitivamente a través de la Res. 11/12 y dejar únicamente vigente las DJAI, sistema que permanecerá hasta el fin del gobierno de CFK en 2015.

En las figuras 2⁵, 3 y 4 sintetizamos la información descrita anteriormente. En el gráfico 2 se muestra cuántas PA agregó cada resolución y como evolucionó el aumento acumulado en base a cada resolución.

Figura 2. Evolución de la cantidad de PA bajo el régimen de LNA.

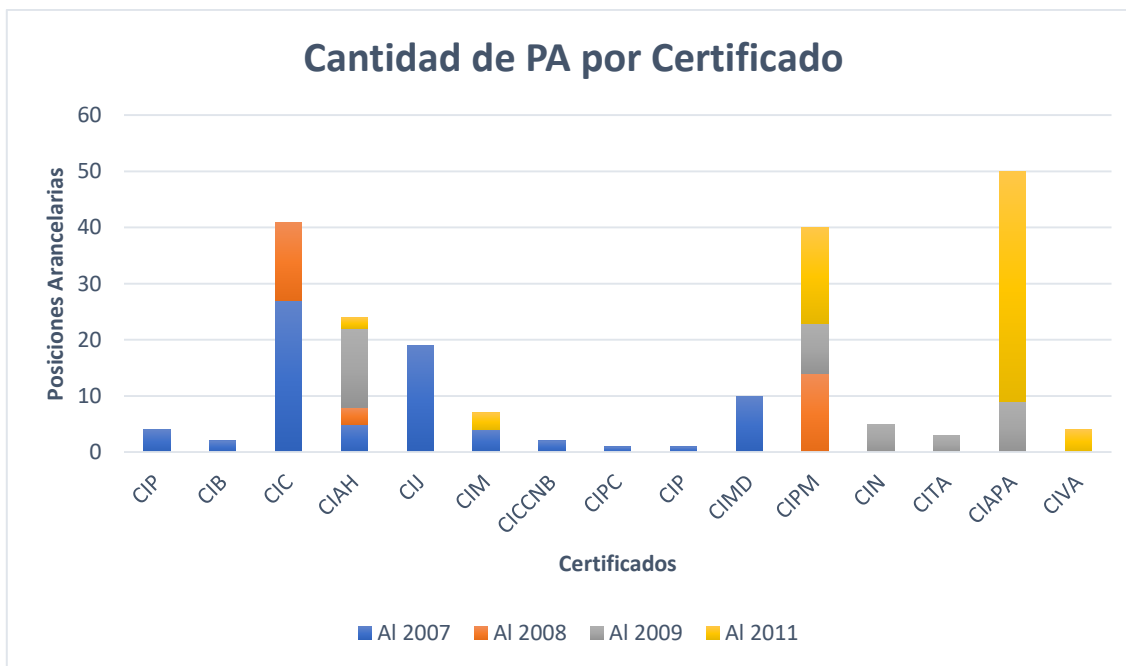
⁵ Se cuentan la PA según la Res que lo incluyó en el régimen de LNA, no sus modificaciones, por lo que, por ejemplo, las PA de tornillos están incluidas en la Res 61/09 y no en la 165/09 en donde se creó el CITA.



Fuente: elaboración propia en base a los datos de las resoluciones mencionadas en la Tabla 1

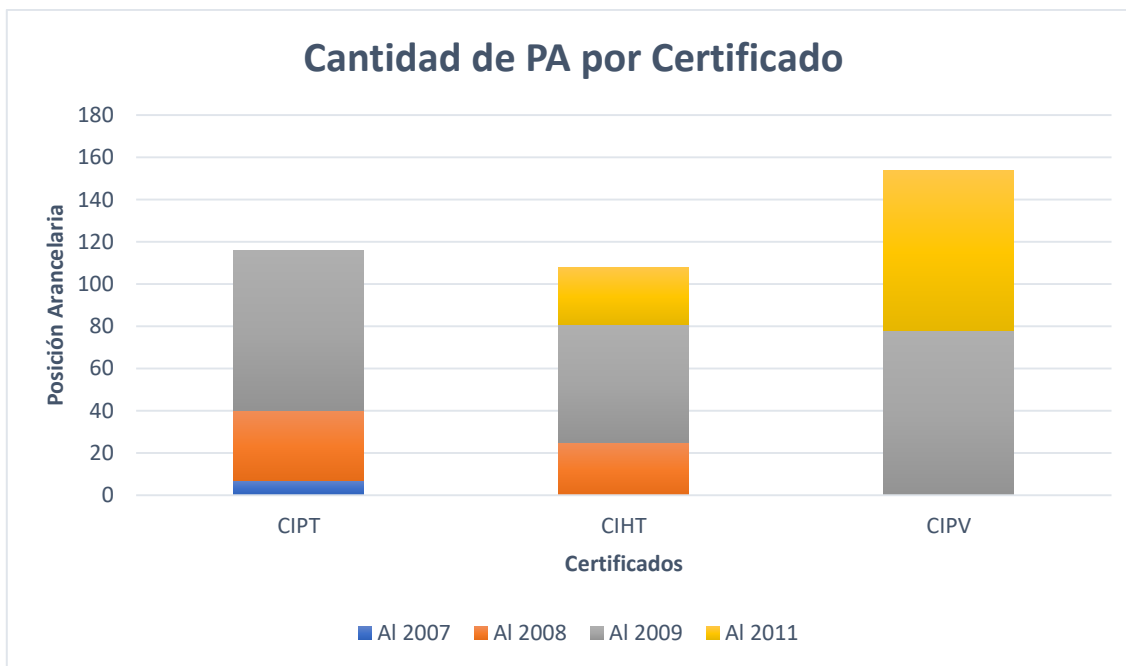
En las figuras 3 y 4, se observan las cantidades de posiciones arancelarias exigidas por cada uno de los Certificados vigentes al 2013 destacando también su evolución por año para, en el apartado siguiente, concentrarnos en la evolución de las importaciones de los rubros involucrados. Se ha separado en los gráficos, los certificados con más y menos de 100 PA para una mejor lectura de los mismo.

Figura 3. Cantidad de PA por certificado con menos de 100 PA



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de las resoluciones mencionadas en la Tabla 1

Figura 4. Cantidad de PA por certificado con menos de 100 PA.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de las resoluciones mencionadas en la Tabla 1

Como podemos observar, los certificados con más PA involucradas son el CIPT y CIHT que involucran al sector textil y el certificado “bolsa” de productos varios que no responde a un sector en específico. Solo las PA involucradas en estos 3 certificados representan el 64% del total de PA con LNA en los 18 certificados vigentes al 2013. Otros certificados que involucran una importante cantidad de LNA son el CIAPA con 50 PA, el CIC con 40 y el CIMP con 40.

Previo a realizar el análisis de la evolución de importaciones de los productos bajo el régimen de LNA se expondrá el porcentaje del sector bajo el régimen ya que, por ejemplo, si bien el CIN cuenta con solo 5 PA, la partida tiene únicamente 8 PA por lo que el 62% de las PA del rubro están bajo el régimen de LNA, por lo que se tomará como referencia las PA a nivel partida para considerarlos dentro del mismo rubro.

Tabla 2⁶. Cantidad de PA por rubro

⁶ La comparativa se realiza a nivel partida, teniendo en cuenta el número de PA informado en las resoluciones analizadas para cada certificado, con la última actualización del NCM de 2019. Al haber modificaciones, en el

| Rubro | PA del rubro según partida | PA con LNA | % de PA con LNA |
|--------------------------------|-----------------------------------|-------------------|------------------------|
| Papel | 49 | 4 | 8,16% |
| Bicicletas | 2 | 2 | 100,00% |
| Calzado y partes | 36 | 42 | 116,67% |
| Artículos del Hogar | 119 | 26 | 21,85% |
| Juguetes y pelotas | 40 | 20 | 50,00% |
| Motocicletas | 9 | 7 | 77,78% |
| Neumáticos: bicicletas y autos | 13 | 7 | 53,85% |
| Textil | 315 | 116 | 36,83% |
| Hilados y Tejidos | 353 | 108 | 30,59% |
| Marroquinería | 14 | 10 | 71,43% |
| Metalúrgicos + tornillos | 227 | 43 | 18,94% |
| Autoparte | 200 | 50 | 25,00% |
| Vehículos | 20 | 4 | 20,00% |
| Muebles | 52 | 24 | 46,15% |

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de las resoluciones mencionadas en la Tabla 1

De la tabla N°2 se desprende que la protección que se buscaba era para los sectores considerados estratégicos, para los cuales en 2011 se elaboró el Plan Estratégico Industrial. De esta manera se destacan sectores como las bicicletas, las motocicletas o la marroquinería.

Si bien, como hemos visto, las LNA no deberían ser un instrumento que obstaculice el flujo de comercio, su aplicación fue en consonancia con otras medidas que se aplicaron en los mismos sectores, como por ejemplo valores criterios, medidas antidumping así como en las declaraciones de funcionarios que abogan por la protección de la industria nacional.

NCM puede que las PA mencionadas bajo LNA actualmente no existan, pero al tomarlas a nivel partida, se presupone que el sector está representado.

Se han excluido PA del listado CIPV, por considerarlo un certificado “bolsa” que no se corresponde con un sector específico, separando las NCM correspondiente a muebles.

En base a los datos de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), mientras que en 2008 existían 52 medidas antidumping vigentes hacia el año 2014 eran 85, lo que representa un incremento del 62%. En el mismo sentido, la ex Directora General de Aduanas, Silvina Tirabassi, remarcaba la: “firme defensa de la industria nacional y la rápida reacción del Gobierno ante la posibilidad de una invasión de productos importados derivada de la crisis que convulsiona a los mercados mundiales.” (Página 12, 2008, párr. 2).

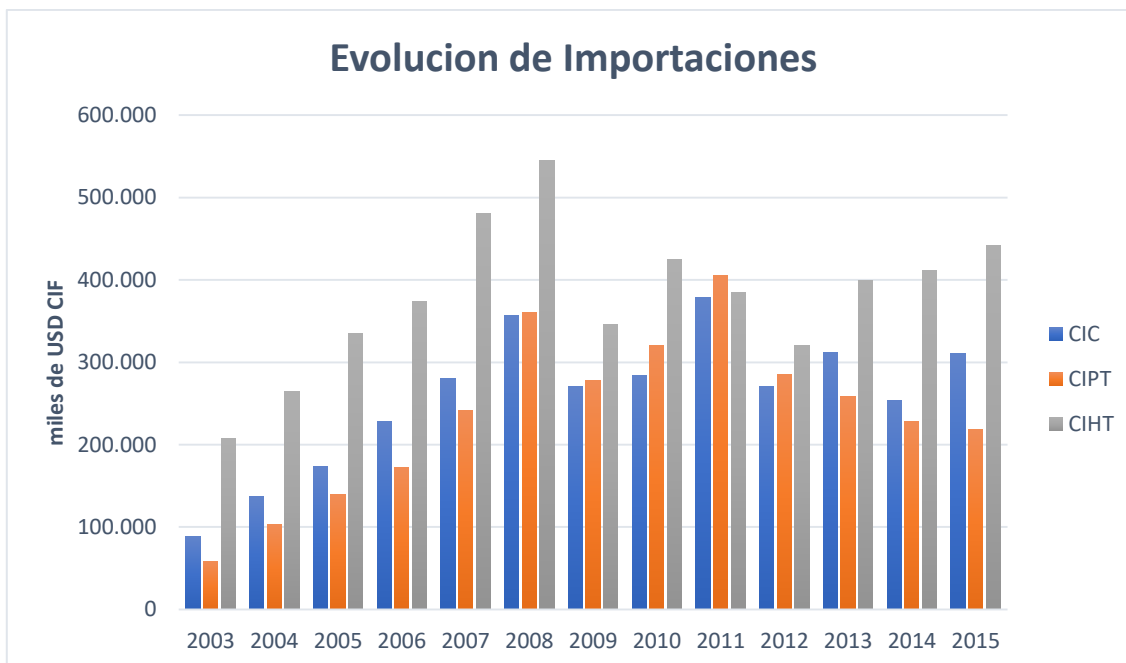
Importaciones

Se analizará ahora cómo evolucionaron las importaciones de los productos bajo LNA. Si bien no se establece una relación directa entre LNA y el volumen de las importaciones, puesto que éstas están influenciadas también por otros factores como tendencias de consumo, precio y oferta internacional, gustos del consumidor y acciones de marketing, abastecimiento e inversión local, etc, si se considera que tanto las LNA como el resto de medidas aplicadas por el gobierno en estos sectores, buscaron, como se desprende de los dichos de altos funcionarios del gobierno e incluso de CFK, que se desaceleren las importaciones, se considera oportuno, analizar su evolución en el periodo mencionado.

Para sintetizar la información, veremos la evolución anual agrupando las PA según el certificado que las exigía. De los 18 existentes al 2013, nos centraremos en los 11 que concentran el 95% del valor total importado (sin contar el CIPV). Para el CIPV se tomarán únicamente las PA correspondiente al sector muebles, 24 (PAs de las partidas, 9401 y 9403) ya que al tratarse de una PA “bolsa” engloba rubros diversos. Asimismo, con el fin de hacer comprensible, y a la vez no tan extenso el análisis agrupamos los certificados en sectores o rubros.

El primer sector que se analizará es el sector textil y calzado, incluyendo los certificados CIC, CIPT y CIHT. Se ha excluido del rubro y del análisis el CIPC.

Figura 5. Evolución de las importaciones para las PA comprendidos en los certificados CIC CIPT y CIHT desde 2003 a 2015.



Fuente: elaboración propia en base a los datos de las resoluciones mencionadas en la Tabla 1 e INDEC

Tal como puede observarse en la figura 5, las importaciones del sector textil y calzado presentaban una tendencia a la alza desde el 2003 al 2008, (primer año de gestión de CFK), particularmente el sector calzado registró un incremento del 162% acumulado, promediando el 32% anual. Tal como se refleja en el apartado anterior, previo al 2007 el sector tenía 41 PA bajo el régimen de LNA, mediante la Res 366/08 se ingresan 14 nuevas PA al certificado y para el año siguiente se registra un descenso del 24% medido en millones de USD CIF respecto del año anterior. La tendencia a la baja no se sostiene y durante el año 2011 las importaciones vuelven a incrementarse y se alcanza el mayor valor del periodo analizado, 379 millones de USD CIF. Durante la segunda gestión del gobierno de CFK, las importaciones del rubro calzado promediaron los 289 millones de USD CIF.

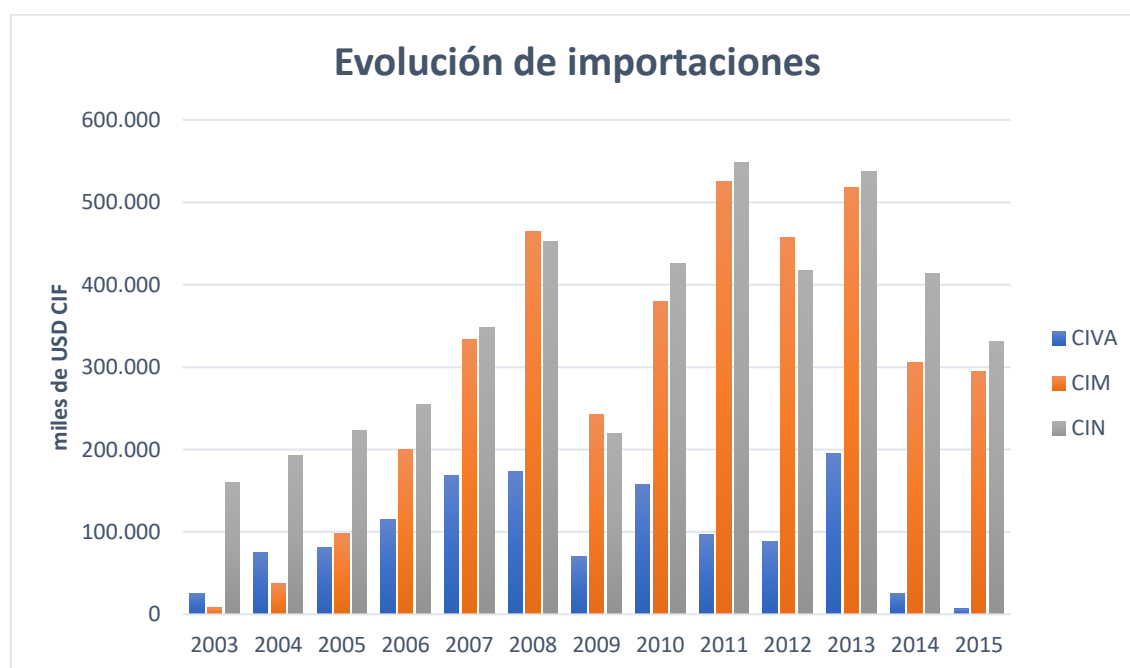
El certificado con mayor volumen de importaciones fue el de hilados y tejidos, materia prima del sector textil. El incremento acumulado entre 2003 y 2008, año en que se crea el certificado, fue de 107% acumulado con un promedio de 21% anual. Durante el 2009 se incorporaron 56 PA al certificado (más del doble de las que tenía hasta ese momento) ese año, las importaciones registraron un descenso 36%. Tal como ocurrió con el sector calzado, la tendencia a la baja no se sostuvo y en el año 2010 las importaciones de las PA que debían solicitar el CIHT totalizaron 425 millones de USD, registrando un incremento del 32% respecto del año anterior, pero sin alcanzar los valores máximos de 2008.

En el caso del CIPT, si bien el comportamiento de las importaciones fue similar a los otros dos certificados analizados observándose una tendencia a la alza desde 2003 al 2008 y una

caída en 2009, fue el que mayor incremento acumulado registró, un 224%. Al igual que en el CIHT, durante el año 2009 se produjo la mayor incorporación de PA al régimen de LNA 76, ese año las importaciones descendieron a valores de 277 millones de USD lo que representa una baja del 33%. Durante 2010 y 2011 las importaciones repuntaron y alcanzaron el récord del periodo con 404 millones de USD importados. En la segunda gestión de CFK, (2012-2015), se consolidó la tendencia a la baja del sector textil y al finalizar la gestión las importaciones se encontraban valores similares al 2007.

Ahora bien, en segundo lugar analizaremos los certificados pertenecientes al rubro automotor, en donde se incluye el certificado de vehículos automóviles, de motocicletas y de neumáticos.

Figura 6. Evolución de las importaciones para las PA comprendidos en los certificados CIVA, CIM, CIN desde 2003 a 2015.



Fuente: elaboración propia en base a los datos de las resoluciones mencionadas en la Tabla 1 e INDEC

En la figura 6 se muestra el comportamiento de las importaciones de automóviles, motocicletas y neumáticos. Dentro de este grupo, el CIM fue el que mayor incremento acumulado mostró con un 714%, seguido por el CIVA con el 289% y el CIN con el 117% entre 2003 y 2008. Durante el año 2009 se registra un descenso en todas las PA involucradas, promediando el 50% para los 3 rubros.

En 2006 se implementó el CIM, con el 77% de las PA del rubro. En los dos años siguientes, las importaciones si bien no decrecieron sí se desaceleró el ritmo al cual se venían

incrementando, en 2005 fue del 104%, mientras que el 2006 fue del 67% respecto del mismo periodo del año anterior.

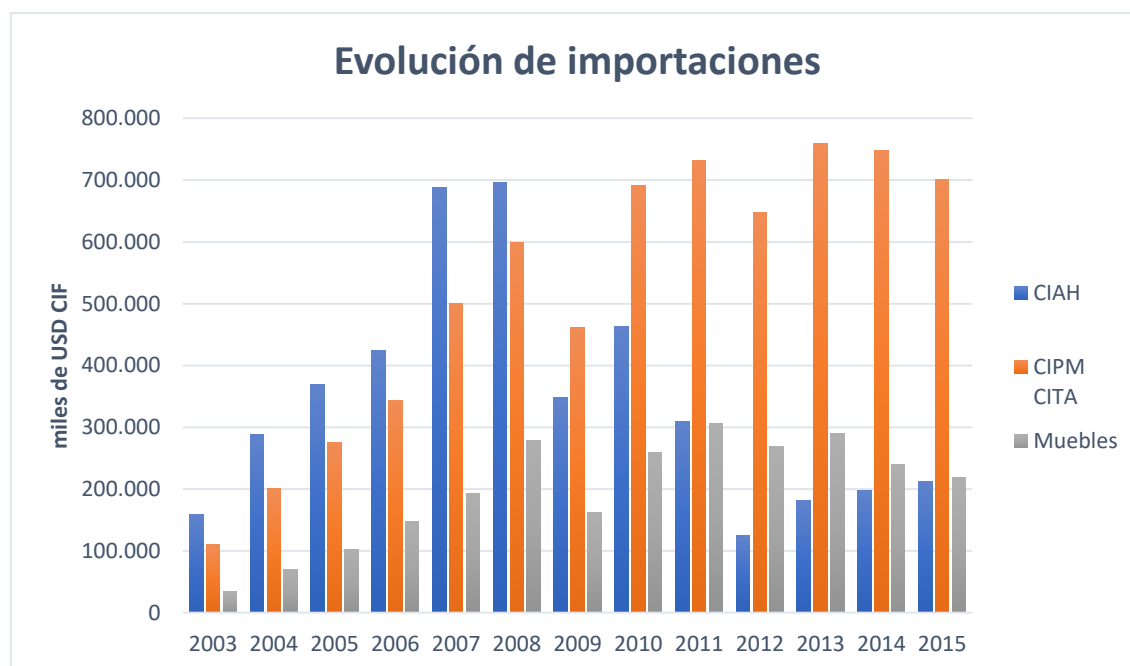
La tendencia alcista de las PA que componen el CIN se frenó en 2009, año en que se creó el certificado, con un retroceso del 50% respecto del año anterior,

En ambos casos, el pico se alcanzó en 2011, con un total de 526 y 549 millones de USD CIF para el CIM y el CIN respectivamente. Durante la segunda gestión de CFK, salvo en el año 2013, decrecieron las importaciones. Para cuando la fórmula Cambiemos llega al poder las importaciones de las PA que componían el certificado CIM se encontraban en valores similares al 2007.

El certificado CIVA creado en 2011 fue el último previo a las DJAI. Ese año, que fue record de varios de los certificados analizados, las PA involucradas en el CIVA registraron un descenso del 39% respecto del año anterior. Al igual que los anteriores certificados analizados durante la segunda gestión de CFK, salvo en el año 2013, la tendencia fue a la baja.

Los siguientes certificados que se analizarán son el CIAH, el CIPV extrayendo únicamente las PA de muebles y los certificados CIPM y CITA que se sumarán y serán analizados en conjunto.

Figura 7. Evolución de las importaciones para las PA comprendidos en los certificados CIAH, CIPM + CITA, muebles desde 2003 a 2015.



Fuente: elaboración propia en base a los datos de las resoluciones mencionadas en la Tabla 1 e INDEC

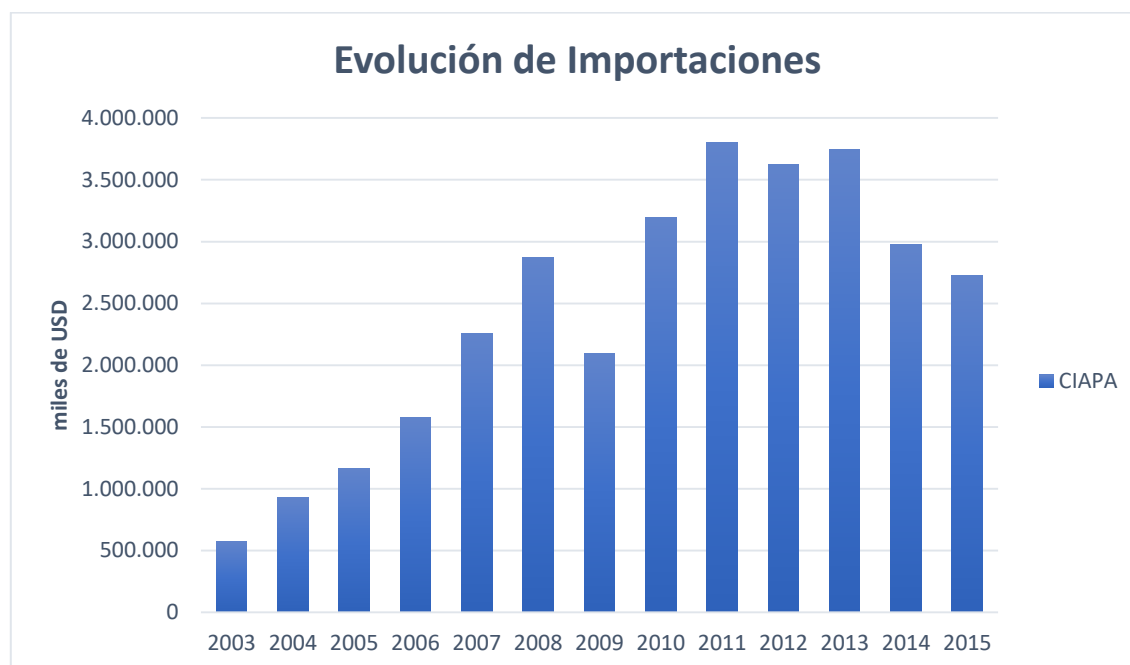
El CIAH se creó en 2004 con 4 PA arancelarias en él, pero la mayor incorporación tuvo lugar en 2009 con 14 nuevas PA. Durante el periodo 2003-2008 el incremento acumulado de las importaciones fue de 188%. Al igual que en los otros certificados que se observan en la figura 7, la tendencia se frenó en 2009, descendiendo a 348 millones de USD CIF, un 50% menos que el año anterior. El retroceso en las importaciones fue marcado y para el 2015 las importaciones se encontraban en niveles comparables a 2003.

Analizando el CIPM y el CITA, se observa que el comportamiento es similar a los certificados analizados anteriormente, crecimiento de 2003 a 2008 y descenso en 2009, pero a pesar de que los certificados fueron creados en 2008 y 2009 respectivamente, la tendencia alcista se mantuvo durante el 2014 ya con las DJAI en vigencia, y se alcanzó el máximo dentro del periodo analizado con un total de 748 millones de USD FOB.

Las PA de muebles entraron en LNA en 2009 dentro del certificado bolsa CIPV. Desde su entrada en vigor las PA bajo LNA alcanzaron al 50% del sector y acarrearón un incremento acumulado del 275%. La tendencia alcista se frenó, solo durante el 2009, puesto que, luego en 2011 alcanzó el valor máximo del periodo. 2014 y 2015 fueron años de retroceso y la gestión de CFK terminó con valores similares al 2007 para el sector.

Finalmente, se analizará la evolución del sector autopartes, que por su volumen se hará individualmente.

Figura 8. Evolución de las importaciones para las PA comprendidos en el certificado CIAPA.

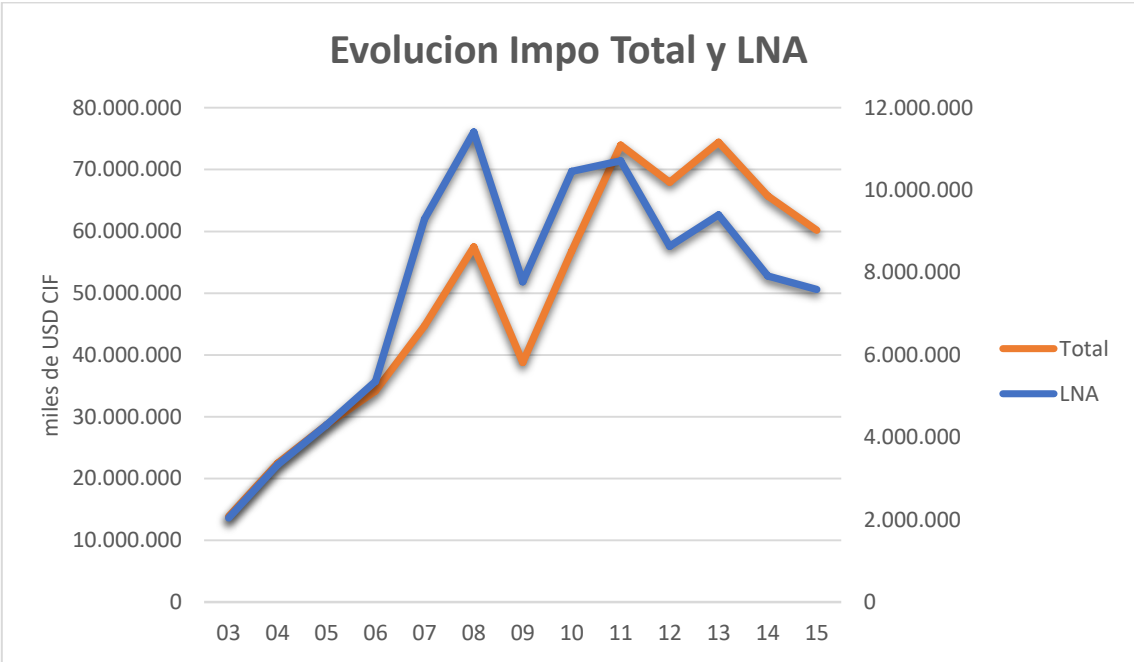


Fuente: elaboración propia en base a los datos de las resoluciones mencionadas en la Tabla 1 e INDEC

Consideramos oportuno analizar este certificado individualmente puesto que representa el 45% del total de las importaciones con LNA. Su comportamiento tuvo el mismo patrón que el resto de PA con LNA (Figura 8). De ese modo se incrementaron entre 2003 y 2008 con un total acumulado del 193%, cayeron el mismo año en el que se pasaron los PA a LNA (2009), 2009 con un retroceso del 27% del año anterior y volvieron a crecer durante 2010 alcanzando el pico de la serie en 2011, para cerrar el periodo en valores similares a 2008.

Al analizar la evolución de las PA con LNA en comparación con el total de las importaciones, encontramos que las tendencias de importación fueron similares tanto en las PA con LNA como en el resto de importaciones, En el siguiente gráfico (Figura 9) se mostrará este fenómeno.

Figura 9. Evolución del total de las importaciones de 2003 a 2015 y PA con LNA.



Fuente: elaboración propia en base a los datos de las resoluciones mencionadas en la Tabla 1 e INDEC

El eje izquierdo corresponde a los valores totales de importación, mientras que en el eje derecho se muestran las PA con LNA, se utilizan dos ejes para reflejar mejor la tendencia de importación a pesar de la diferencia en los valores. Como puede observarse ya sea con o sin LNA, las importaciones tuvieron un comportamiento similar, De este modo registraron una tendencia al alza entre 2003 y 2008, si bien el incremento fue mayor en las PA con LNA, con un incremento total acumulado del 213% contra el 168% de las PA sin LNA, las dos categorías descendieron en 2009 alrededor del 30%. En la recuperación de los años 2010 y 2011, el repunte fue menor en las PA con LNA con un ascenso del 34% mientras que las PA sin LNA se incrementaron en 77%. Por último, si analizamos las importaciones

desde la asunción de CFK al fin de su mandato, se refleja que mientras que las importaciones de PA bajo LNA descendieron un 18%, las PA sin LNA crecieron un 35%.

Repercusiones

Desde que se instauraron los primeros certificados, hasta la creación de las DJAI, Argentina ha sido fuertemente cuestionada por la manera en que administra las LNA. Estos planteos provinieron tanto de diferentes Estados, que manifestaron sus reclamos ante el Órgano de Solución de Diferencias (en adelante OSD) de la OMC, como de los actores locales, quienes en manifestaciones a la prensa destacaban lo imprevisible y discrecional en la forma de administrar las LNA.

Los primeros planteos de otros Estados ante el Comité los podemos encontrar en 2004, los cuales giraban en torno a procedimientos que no estaban claros o resoluciones que no habían sido notificadas. El tono de los cuestionamientos comenzó a cambiar en 2008, cuando las listas de PA con LNA empezaron a ser cada vez más extensas y los plazos de aprobación inciertos según lo expuesto por los representantes de EEUU en las reuniones del Comité, llegando a superar los cien días.

En las reuniones del Comité celebradas en 2009 varios Estados, entre ellos EEUU, la UE, Canadá, China, Japón y Perú, realizan un planteo en conjunto sosteniendo que Argentina aumenta paulatinamente el número de PA bajo el régimen de LNA sin dejar en claro el motivo por el cual impone las medidas. Además manifiestan que el sistema de otorgamiento no es claro y que el plazo excede por mucho el estipulado por el Acuerdo, aseverando también que las LNA impuestas por Argentina tiene claros fines restrictivos y que se usan para mejorar la balanza comercial. Ante estos reclamos, de los Estados mencionados, el país no ofrece ninguna explicación adecuada.

Cuando se analizan las reuniones del Comité llevadas a cabo posteriormente al 2009, año en que Argentina creó cuatro nuevos certificados de importación y contaba con 421 PA bajo el régimen de LNA, en todas podemos encontrar reclamos respecto de la falta de transparencia, los plazos cada vez mayores y fuera de la norma de la OMC y la ambigüedad de las respuestas de Argentina cuando es consultada por estos temas o por el régimen de compensación de importaciones con exportaciones.

Los reclamos fueron en aumento y en mayo de 2012, la UE solicitó que se constituya un Grupo Especial ante el OSD para abrir una investigación en donde se pueda evidenciar cómo se estaban aplicando restricciones a las importaciones, ese momento a través de las DJAI. Unos 40 países solicitaron ser agregados al reclamo y de esta manera Argentina fue denunciada por su manera de administrar el comercio mediante las LNA.

Luego de varios años, la OMC falló en contra de Argentina en 2014. El fallo fue apelado por el gobierno argumentando que las DJAI eran una herramienta de la Aduana y no una

LNA, pero durante el 2015 la OMC volvió a pronunciarse en contra del país y esta vez fue definitivo, en él se instaba a Argentina a desarmar el sistema de DJAI.

CONCLUSIONES

Al analizar las resoluciones por las cuales Argentina implementó las Licencias No Automáticas de Importación durante los dos periodos de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), se concluye que la aplicación de esta herramienta de la política comercial estuvo en consonancia con la política exterior llevada a cabo por el gobierno, cuyo objetivo, como se desprende del Plan Estratégico Industrial 2020, fue priorizar la producción nacional frente a los productos importados utilizando para ello las LNA, así como de otras herramientas de la política exterior e interior.

En este sentido se considera oportuna la teoría desarrollada por Reinert (2007) quien sostiene que la vía de desarrollo que utilizaron los países que actualmente consideramos desarrollados fue sin duda la industrialización, que estuvo atada además a políticas proteccionistas. Tal como considera este autor, Argentina se valió de políticas proteccionistas para buscar el desarrollo de la industria nacional.

Las LNA son un instrumento regulado por el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, en él se destaca que su aplicación debe realizarse de manera justa, equitativa y transparente y que no debe utilizarse con fines restrictivos al comercio.

Al realizar el análisis del entramado normativo con el cual Argentina aplicó las LNA se puede concluir que la aplicación no se realizó de manera transparente, puesto que Argentina incumplió en dos ocasiones con la obligatoriedad de notificar al Comité del establecimiento de nuevas LNA, cuando creó el Certificado de Importación de Bicicletas y el Certificado de Importación de Cubiertas y Cámaras Neumáticas de Bicicletas.

Basándonos en el análisis normativo también es posible afirmar que la manera de aplicar LNA por parte de Argentina fue poco concisa y errática, ya que se emitieron resoluciones que fueron dejadas sin efecto a los meses, se agregaron PA a un certificado y luego fueron desplazadas hacia otro y se creó un Certificado “bolsa” para todas las PA que no contaban con un requerimiento específico, también encontramos la misma PA dentro de distintos certificados.

De los análisis estadísticos que realizamos podemos concluir que, si bien hubo un descenso en el año posterior al establecimiento de las licencias, en la mayoría de los casos la tendencia no se mantuvo y las importaciones de productos con LNA tuvieron un comportamiento similar en el global de productos importados, con años de caída en el 2009 y el 2012 y años de recuperación durante 2011 y 2013. Finalmente, si se compara el

volumen de importaciones en 2007 y 2015, las PA con LNA decrecieron, mientras que las importaciones globales aumentaron.

Por último, cabe destacar que la manera en que Argentina aplicó las LNA tuvo repercusiones a nivel internacional que no fueron favorables para el país. En este sentido, en la OMC se abrieron cuatro causas por las LNA y el organismo terminó fallando en contra de nuestro país, lo que afectó a la imagen del país pues lo calificaron como imprevisible, improvisado, poco confiable y discrecional, perjudicando de esta manera el normal flujo de comercio, la posibilidad de inversiones y todo el relacionamiento internacional. Tal como afirma Busso (2016), durante los gobiernos de Cristina Fernández se buscó el desarrollo a través de la consolidación de la industrial nacional para lograr la autonomía, aun cuando eso implicara confrontar en el plano internacional.

PAPER N°2

Tema: Aplicación de las Licencias No Automáticas de Importación durante el gobierno de Mauricio Macri (2015 – 2019)

RESUMEN:

En enero de 2015 la Organización Mundial de Comercio (OMC) falló en contra de Argentina respecto del mecanismo de aplicación de las Licencias No Automáticas de Importación (LNA), y en diciembre del mismo año la fórmula “Cambiemos” asumió el poder poniendo fin a doce años de administración kirchnerista. En este contexto se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se aplicaron durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) las Licencias No Automáticas de Importación? En consecuencia, el presente trabajo tiene como objetivo describir los cambios realizados durante el gobierno de Mauricio Macri entre 2015 y 2019 en la forma de instrumentación de las Licencias No Automáticas de Importación, por lo tanto, se enmarca dentro del ámbito de la política exterior y la administración de los instrumentos de la política comercial. Se realizó un abordaje descriptivo mediante el análisis documental de las resoluciones que regulan las LNA y los documentos oficiales de la OMC, lo que constituyó la población. La muestra se seleccionó siguiendo un criterio no probabilístico por conveniencia.

Los resultados muestran que la gestión de Mauricio Macri logró administrar las licencias dentro del marco de la OMC, pero con un complejo entramado normativo, realizando modificaciones constantes en las listas de LNA, el sistema y los motivos por los cuales puede observarse una solicitud lo que generó repercusiones negativas de los referentes de algunos sectores de la industria.

Palabras clave: Política Exterior, Licencias de Importación.

ABSTRACT

In January 2015 the World Trade Organization (WTO) ruled against Argentina with respect to the mechanism for the application of Non-Automatic Import Licenses (NAL), and in December of the same year the "Cambiemos" formula came to power, putting an end to twelve years of Kirchnerist administration. In this context, the following research question arises: how were Non-Automatic Import Licenses applied during the government of Mauricio Macri (2015-2019)? Consequently, this paper aims to describe the changes made during the government of Mauricio Macri between 2015 and 2019 in the way Non-Automatic Import Licenses were implemented, therefore, it is framed within the scope of foreign policy and the administration of trade policy instruments. A descriptive approach was carried out by means of documentary analysis of the resolutions regulating NALs and official WTO documents, which constituted the population. The sample was selected following a non-probabilistic criterion of convenience.

The results show that Mauricio Macri's administration managed to administer licenses within the framework of the WTO with a complex regulatory framework, making constant

modifications to the lists of LNA, the system and the reasons for which a request can be observed, which generated negative repercussions from the referents of some sectors of the industry.

Key words: Foreign Policy, Import Licenses.

INTRODUCCIÓN

Las Licencias, tanto Automáticas como No Automáticas de Importación (LNA), fueron incorporadas a la normativa nacional a través de la Ley N° 24.425 mediante la cual se aprueba el Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, las Decisiones, Declaraciones y Entendimiento Ministeriales y el Acuerdo de Marrakes y Argentina ingresa como miembro a la OMC. Dentro del Acta Final está contemplada una instancia de resolución de diferencias con el resto de países que suscriban a la OMC y que crean que no se está respetando el Acuerdo.

Debido a la forma en que Argentina administró las licencias entre 2008 y 2015 fue denunciada ante la OMC, la cual falló en contra del país. La expiración del plazo para modificar la forma de administrar esta herramienta del comercio internacional fue enero de 2016, pero en diciembre de 2015 Mauricio Macri ganó las elecciones presidenciales y luego derogó las polémicas Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) e instauró un nuevo sistema de administración.

El gobierno de Macri sostuvo que Argentina se encontraba aislada del mundo y que era necesario re insertarse, para lo cual se tomaron diversas medidas, como modificar la forma de administrar las herramientas del comercio, en particular para el presente estudio las LNA.

Ante este nuevo escenario se plantea el siguiente problema de investigación ¿Cómo se aplicaron durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) las Licencias No Automáticas de Importación? De este modo y con el fin de resolver el interrogante planteado, el objetivo de esta investigación es describir los cambios realizados durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) en la forma de instrumentación de las Licencia No Automáticas de Importación, para lo cual nos valdremos de un abordaje descriptivo, con el fin de detallar cómo fue, desde el punto de vista normativo y analizando cronológicamente, el uso de dicha herramienta, a través de los cambios en las partidas arancelarias bajo el régimen de LNA y como estas modificaciones repercutieron en el flujo de importaciones.

La Unidad de Análisis de este trabajo son las Licencias No Automáticas de importación en su dimensión legal, y en relación con esto último se utilizó como técnica de recolección de datos el análisis documental por intensidad, teniendo como población objeto de estudio todas las normativas que refieren a las LNA. Finalmente la muestra se seleccionó de

manera no probabilística siguiendo un criterio por conveniencia, componiéndose así por resoluciones emitidas por el Ministerio de Producción mediante las cuales varían las listas de mercaderías bajo el régimen de LNA.

DESARROLLO

El fallo de la OMC, el fin de un modelo

Argentina es miembro de la OMC desde el año de su fundación en 1995, durante la Ronda de Uruguay. El Acuerdo fundacional de la OMC (en adelante el Acuerdo), así como todos sus Anexos fueron incorporados al marco jurídico nacional mediante la Ley N° 24.425, momento desde el cual, Argentina se compromete a respetar el articulado y a implementar los instrumentos comerciales conforme al Acuerdo firmado por sus 164 países miembros.

Cuando un Estado Miembro de la OMC cuestiona que otro Miembro no está cumpliendo con alguno de los compromisos asumidos, tiene la posibilidad de solicitar que la discrepancia sea revisada por el Órgano de Solución de Diferencia (en adelante OSD). Este organismo y su funcionamiento está regulado dentro del Anexo II del Acuerdo, en él se faculta al OSD a; a) constituir grupos especiales que analicen el reclamo planteado, b) adoptar los informes que dichos grupos le remitan y c) vigilar que se cumplan las resoluciones que se alcancen, aunque tal como indica en el párrafo siete del Artículo 3, el objetivo principal es lograr una solución aceptable para los miembros que nazca del entendimiento mutuo.

En caso de no poder llegar a un acuerdo entre las partes, las medidas que adopte el OSD tienen el propósito suprimir la acción que el denunciado está llevando a cabo, pero de no ser posible, existe un régimen de compensación hacia el denunciante. Si todo esto no fuera factible y en última instancia, se puede aplicar medidas discriminatorias contra el Estado denunciado y suprimirle concesiones.

Si bien en el antiguo Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) ya se contemplaban mecanismos para resolver conflictos entre países, éstos debían ser adoptados por consenso, dificultando de esta manera su implementación. Con la incorporación del Anexo II al Acuerdo se establece un mecanismo claro y para evitar la sanción que alcance el OSD se debe lograr el consenso. Además, se definen las etapas y plazos para cada una de ellas dinamizando de esta manera el accionar del Organismo.

Las etapas que se contemplan son: fase de consultas, en donde se insta a los países a resolver los conflictos por sí mismos, en el marco de la OMC. Si esta etapa fracasa, la fase dos es el establecimiento de un Grupo Especial (en adelante GE) quien dispone de seis meses para realizar un informe, comunicárselo a las partes y elevarlo al OSD. Los Estados partes de la diferencia, tienen en esta instancia la facultad de apelar el informe que remitió el GE. La apelación se realiza ante el Órgano Permanente de Apelación, quien puede

confirmar, modificar o revocar el informe del GE en un plazo no mayor a noventa días. Por último, el OSD adopta el informe y resuelve respecto de la diferencia.

Desde la creación de la OMC, Argentina ha utilizado en numerosas ocasiones al OSD para resolver temas comerciales, actuó como tercero en 64 oportunidades, fue reclamante en 21 ocasiones, principalmente contra la Unión Europea (UE) y Chile con seis casos abiertos a cada uno. A su vez recibió 22 demandas sobre todo de la UE con ocho casos y EEUU con cinco, las últimas contra Argentina son las que abrieron la UE, EEUU y Japón en 2012 por la forma de aplicación de las LNA y luego las Declaraciones Juradas de Importación (DJAI)⁷.

Las Licencias, que de acuerdo con la OMC son un “procedimiento administrativo [...] que requiere la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta de la necesaria a efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, como condición previa para efectuar la importación de mercancía,” están reguladas por dicha organización y por lo tanto deben ser aplicadas dentro de los parámetros que establece el Acuerdo.

En Argentina están vigentes desde 1998, pero fue la manera en que se aplicaron desde 2008 lo que llevó a la UE en primer lugar en mayo de 2012, y EEUU y Japón después en agosto de ese año a solicitar la apertura de la fase de consultas, argumentando que se le imponía a los importadores condiciones fuera de la norma para la obtención de la LNA o DJAI. Estos requerimientos, que además los demandantes sostenían que no se encontraban descritos en ninguna norma eran los siguientes:

- Régimen de compensación, por el cual, el valor de las importaciones autorizadas estaba supeditado a la equivalencia en exportaciones que realizan las empresas.
- Imposición de límites de volumen o valor.
- La obligación de incorporar contenido nacional en los productos para los cuales se usan insumos importados.
- Compromiso de inversión.
- Abstención de repatriar dividendos.

Respecto de las DJAI se mencionaba que eran de hecho, una licencia de importación y que debido a las condiciones para obtenerla y a la demora sistémica en el otorgamiento,

⁷Las DJAI se regularon mediante la Resolución General de AFIP N° 3252/12, según la resolución el objetivo que perseguía era de recopilar datos estratégicos. El trámite consistía en presentar de manera online, previo a la emisión del pedido, una declaración jurada en la que se consignan datos del importador, el exportador y la mercadería. A la DJAI podrían suscribir distintos organismos que emiten observaciones, como SENASA, ANMAT o la Secretaría de Comercio. Para poder realizar la importación no debía haber ninguna observación.

resultaban una restricción cuantitativa y, por lo tanto, incompatibles con el Artículo XI del Acuerdo⁸.

En diciembre de 2012 y ante la falta de entendimiento la UE solicitó se constituya el GE para constatar la violación por parte de Argentina a varios artículos del Acuerdo. Posteriormente lo hicieron EEUU y Japón dada la similitud de los reclamos, y en enero del 2013 se estableció un único GE para examinar los tres procedimientos iniciados en conjunto. A su vez, más de diez países solicitaron ser incluidos en calidad de terceros en el reclamo.

Argentina por su parte solicitó que todas las alegaciones fueran descartadas argumentando que las DJAI eran una formalidad aduanera y no una Licencia por lo que no suponían una violación al Artículo XI, sosteniendo además que no se probó que existan las exigencias a los importadores que se describieron anteriormente. No obstante, la solicitud fue desestimada y la investigación siguió adelante. Transcurrido un año y medio, en agosto de 2014, el GE emitió su informe que reconocía como ciertas las acusaciones formuladas por la UE, EEUU y Japón, confirmando el carácter restrictivo que suponían las DJAI y la existencia de exigencias no escritas a los importadores.

En esta instancia, Argentina hizo uso de la facultad de apelar el informe y solicitó que el caso sea revisado por el Órgano Permanente de Apelación. En enero de 2015, dicho organismo emitió el informe final confirmando las constataciones realizadas por el GE respecto de la violación por parte de Argentina del Acuerdo. Ante esta situación ya irreversible y a fin de evitar sanciones mayores, el país confirmó su intención de aplicar las recomendaciones propuestas y solicitó un plazo prudencial para poder adecuarse, el cual vencía en enero de 2016.

Antes de que expirara dicho plazo, la fórmula Cambiemos conducida por Mauricio Macri ganaba el balotaje ante Daniel Scioli por una estrecha diferencia en noviembre de 2015. A menos de 15 días de asumir el poder, la nueva gestión de gobierno derogó las DJAI mediante la Resolución General de AFIP N°3823 e implementa el Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI), poniendo fin a las DJAI y a la manera de administrar el comercio que rigió al país en los últimos años.

Política Exterior durante la gestión de gobierno de Mauricio Macri entre 2015 y 2019

Tal como se mencionó anteriormente, en 2015, la coalición Cambiemos integrada por la Unión Cívica Radical (UCR), la Propuesta Republicana (PRO) y la Coalición Cívica, con

⁸En el Artículo XI del Anexo II del Acuerdo de Marrakech, se regula la eliminación general de restricciones cuantitativas, en él se establece que, “Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante”

Mauricio Macri al frente como candidato a presidente, ganó el primer balotaje de la historia Argentina.

El nuevo gobierno llegó al poder con la convicción de que era necesario realizar profundos cambios en todas las esferas, incluida la gestión de la política exterior, pues consideraba que Argentina se encontraba aislada del mundo y era necesaria la reinserción del país (Miguez, 2017). Así lo expresaba el ex presidente Macri en su discurso inaugural en diciembre de 2015 ante el Congreso Nacional:

“Aprovecho para darles un mensaje a nuestros hermanos de América y del mundo. Tenemos una visión nueva de la política. Somos hijos de este tiempo y tratamos de comprenderlo sin prejuicios ni rencores. Creemos en la unidad y la cooperación de América Latina y el mundo. [...] Es necesario superar el tiempo de la confrontación. Por supuesto que sostendremos todos nuestros reclamos soberanos y nuestros valores sin que eso impida un normal relacionamiento con todos los países del mundo.” (Casa Rosada Presidencia, 2015, párr. 31)

Una de las primeras medidas que tomó el gobierno para lograr la reinserción fue la designación de la Canciller Susana Malcorra, quien se había desempeñado durante más de diez años en la ONU y de quien Mauricio Macri (2015) destacaba lo siguiente:

“se trata de una persona de amplísimo conocimiento que comprende en detalle la agenda internacional que hoy mueve al mundo. [...] Viene a sumar su visión de la política internacional en esta nueva etapa de cambio que pronto empezaremos. La Argentina necesita vincularse con los demás países del mundo para desarrollar oportunidades de crecimiento y prosperidad para todos los argentinos.” (Actualización de estado de Facebook)

En consonancia con estas declaraciones en donde se ponía énfasis en la necesidad del cambio, el gobierno de Macri tomó algunas medidas concretas respecto a la economía y el comercio exterior. Como ya se mencionó, se derogan las DJAI y se creó el nuevo sistema de monitoreo SIMI, además se liberó el mercado cambiario con la suspensión de las restricciones a la compra de moneda extranjera. Asimismo, mediante los decretos 160/15 y 346/16 se eliminaron los derechos de exportación de varios capítulos completos del Nomenclador Común del Mercosur (NCM), como productos primarios, de economías regionales y minerales, también a las manufacturas textiles y productos industriales. Las excepciones fueron la soja, el oro y la plata.

Otro hecho destacable del nuevo rumbo que tomó la política exterior fue el arreglo con los *holdouts* también llamados fondos buitres, un conflicto que arrastraba Argentina desde el default de 2001. Para ello sancionó en primer lugar la Ley 27249 en marzo de 2016, en donde se derogaban las leyes conocidas como Ley Cerrojo (Ley 26017) y Ley de Pago Soberano (Ley 26984), lo que supuso el fin del default (Busso, 2017).

Estas acciones llevadas a cabo en los seis primeros meses del gobierno definieron el cambio de rumbo en la política exterior y el nuevo concepto de inserción internacional, a partir del cual se “entiende que una inserción adecuada para solucionar los problemas político económicos de Argentina no sólo debe ser pro-occidental, sino que debe atender las demandas de los estados centrales, el sector financiero transnacional y los organismos multilaterales de crédito” (Busso, 2017, p. 4)

En este sentido, la relación con EEUU vuelve al centro de la escena y tras diez años sin que un presidente estadounidense visitara Argentina (después del “No” al Alca de Néstor Kirchner en 2005) Barack Obama se reunió con Mauricio Macri en la Casa Rosada, del encuentro el ex presidente argentino remarcaba lo siguiente: “Interpretamos esta visita como un gesto de afecto, amistad en un momento en que la Argentina emprende un nuevo horizonte, un nuevo cambio [...] después de años de casi nulas relaciones se abren muchas oportunidades.” (Casa Rosada Presidencia, 2016, párr. 4). Por su parte, el ex presidente Obama remarcaba de las medidas tomadas en los primeros meses por la gestión Cambiemos: “me ha impresionado favorablemente porque se ha movido rápidamente con respecto a las reformas que había prometido, para crear un crecimiento económico sostenible e inclusivo para conectar a Argentina con la comunidad mundial y la economía mundial” (Casa Rosada Presidencia, 2016, párr. 9).

La agenda internacional estuvo guiada por la premisa de la re inserción al mundo, lo que se reflejó en: a) la participación en espacios en donde Argentina había decidido no estar más presente, como por ejemplo el Foro de Davos, b) las reuniones con los mandatarios de países con los que se buscaba incrementar o recomponer las relaciones bilaterales.

En este sentido, en 2016 luego de doce años sin participación argentina, el ex presidente Macri viajaba al Foro de Davos Ginebra. En ese contexto afirmaba: “estamos contentos de estar restableciendo relaciones con el mundo entero [...] seguramente va a traer una enorme corriente de inversión y de intercambio, estamos contentos de tener relaciones inteligentes, pragmáticas que no pongan como traba diferencias ideológicas”. (Casa Rosada Presidencia, 2016, párr. 17).

Respecto de las reuniones con sus pares se destacan las mantenidas con François Hollande (Francia), Sergio Mattarella (Italia), Justin Trudeau (Canadá) Angela Merkel (Alemania), y David Cameron (Reino Unido). Antes de completar el primer año de gestión, Macri se había reunido con seis de los siete miembros del G7. El encuentro con Shinzo Abe (Japón), se realizaría en los primeros meses del 2017 (Tokatlian y Russell, 2017).

Estos encuentros además se tradujeron en un importante incremento en la firma de tratados bilaterales, respecto de la gestión anterior. Según los datos de la Cancillería Argentina, se duplicaron los acuerdos con Alemania, pasando de siete durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (en adelante CFK) a 14 en la gestión Macri. Con EEUU ocurrió

algo similar, en donde se pasó de 17 acuerdos durante la gestión CFK a 22 en el gobierno de Macri. Pero el incremento más importante se dio con Francia, pasando de ocho entre 2008 y 2015 a 44 entre 2016 a 2019. A la inversa sucedió con los que habían sido los socios estratégicos durante la gestión CFK, con Rusia por ejemplo se pasó de firmar 54 acuerdos bilaterales entre 2008 a 2015 a tan solo 13 entre 2016 y 2018, pero más emblemático aún fue lo ocurrido con Venezuela, país con el que se firmaron 144 acuerdos durante la gestión de CFK, mientras que el gobierno de Macri decidió no tener relación y por lo tanto no hay ningún tratado signado en su periodo.

La relación con los Organismos de Integración Regional también se modificó y, tal como sostiene Frenkel (2016), el gobierno de Cambiemos veía a estos organismos como medios para incrementar el comercio, atraer inversiones y potenciar las exportaciones “a diferencia de la gestión peronista - en la que la integración con los países vecinos se configuró como una herramienta de autonomía y de contrabalanceo de una globalización percibida como asimétrica” (p. 5). Además, es preciso señalar que en sudamerica el triunfo de Macri en 2015 significó el comienzo del “giro a la derecha” (Frenkel, 2016, p. 8), que continuó en 2016 con el ascenso al poder de Pedro Pablo Kuczynski en Perú. Asimismo, durante 2018 Piñera asumió en Chile, Luque en Colombia, Abdo en Paraguay y Bolsonaro en Brasil, lo que se tradujo en un ambiente más favorable para el desarrollo de la política exterior.

El MERCOSUR fue concebido en este periodo y gracias al apoyo de sus pares en el continente, como plataforma para incrementar los tratados de libre comercio, especialmente con la Unión Europea y la Alianza del Pacífico (AP), así lo expresaba el por entonces presidente Macri durante una visita a Brasil en febrero de 2017 en donde sostenía que era necesario fortalecer e impulsar el MERCOSUR para lograr profundizar la alianza interna y “las relaciones del MERCOSUR con el mundo, empezando [...] con esta oportunidad que se abre con la Unión Europea” (Telefe Noticias, 2017, 0m58s) refiriéndose a la reunión mantenida por el Comité de Negociaciones Birregionales MERCOSUR-Unión Europea en Bruselas en octubre de 2016.

Durante una visita oficial a Colombia en 2016 Macri manifestó el interés por lograr una mayor integración entre el MERCOSUR y la AP: “queremos explorar e ir en la línea de que el MERCOSUR [...] empiece a dialogar e interactuar mucho con la Alianza del Pacífico que se ha mostrado exitosa y dinámica en los últimos años”. (Casa Rosada Presidencia, 2016, párr. 11) Pese al acercamiento entre los bloques no se lograron mayores avances en materia de liberación comercial, sin embargo, Argentina fue invitada a participar como veedor en la AP.

Diferente fue el resultado con la UE, ya que en 2019 cuando la presidencia pro tempore del MERCOSUR le correspondía a Argentina, se firmó el Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur - UE. Luego de más de veinte años de negociaciones, con momentos de mayor y menor intensidad, se llegó a un acuerdo histórico por la magnitud y amplitud que implicó,

tanto en los compromisos comerciales, generando un mercado de casi 800 millones de habitantes, y el ámbito de político, propiciando un clima de mayor diálogo y compromiso (Cancillería Argentina, 2019). Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019) el acuerdo supone que más del 90% del comercio entre los bloques será liberado, pero otorga mayores plazos al MERCOSUR, mientras que la UE liberaría el 85% junto con la entrada en vigor del acuerdo, la apertura para el MERCOSUR sería del 6%, teniendo luego un plazo de 15 años en el que escalonadamente se concretaría el porcentaje total acordado.

La firma del acuerdo fue percibida como un logro de la gestión Cambiemos y así lo expresó el por entonces Canciller Jorge Faurier en un mensaje personal a Macri que luego se dio a conocer. En el mensaje, el Canciller expresa: “Presidente lo felicito, en su presidencia se logró veinte años de negociación, tenemos acuerdo Unión Europea Mercosur” (Infobae, 2019, párr. 3). Por su parte, el ex presidente quien se encontraba en la Cumbre del G20 al momento de la firma del acuerdo afirmaba lo siguiente:

“En representación de los países que integramos el Mercosur, para nosotros también es un día histórico. Este es el acuerdo más importante que hemos firmado en nuestra historia. Y tardamos 20 años, pero logramos llegar a un momento en el tiempo en el cual encontramos muchos líderes con buena voluntad para transformar esto en una realidad” (Casa Rosada Presidencia, 2019, párr. 4)

Otro de los Organismo de Integración Regional sobre el que hubo cambios significativos entre la gestión de CFK y la de Macri fue la UNASUR. Este Organismo que fue fundado por Hugo Chávez, Lula Da Silva, Rafael Correa, Néstor Kirchner y Evo Morales cobró gran importancia durante el gobierno de CFK sirviendo de plataforma para buscar el respaldo de los países latinoamericanos en algunos reclamos como la soberanía de las Islas Malvinas o la pelea contra los *holdouts*. Para el gobierno de Cambiemos, la UNASUR representaba un organismo en donde prevalecía una ideología que no compartían, por lo que decidió retirarse del organismo. De este modo en el comunicado oficial de la Cancillería Argentina en 2019, se sostenía que:

“Esta decisión fue tomada en el marco de la crisis que aqueja a ese Organismo, manifestada en la acefalía de la Secretaría General por más de dos años, así como una agenda con alto contenido ideológico y muy alejada de sus objetivos iniciales y el desorden administrativo que prevaleció en la organización los últimos tiempos. Este diagnóstico sobre la situación de la UNASUR es compartido por varios países de la región, algunos de los cuales, tal el caso de Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, también tomaron la decisión de retirarse de la Unión.” (Cancillería Argentina, 2019, párr. 2)

En palabras del ex presidente Macri: “La Unasur es el último error, donde prevaleció la ideología y los prejuicios en vez de las necesidades de la gente. Sobre todo, por no haber puesto un límite a tiempo de lo que hoy está sufriendo el pueblo venezolano” (Clarín, 2019, párr. 4).

En efecto, el trato hacia Venezuela fue otro gran cambio de la gestión Cambiemos. En este sentido, Frenkel (2018) afirma que: “desde el comienzo de su mandato, el gobierno de Macri libraría una batalla contra el gobierno de Nicolás Maduro, que terminaría siendo contradictoria con la propuesta de desideologizar la política exterior” (p. 194). El hecho más relevante en este sentido fue la exclusión de Venezuela del Mercosur, en primer lugar impidiendo que asuma la presidencia pro tempore del organismo y luego suspendiendo su participación.

El primer suceso tuvo lugar en 2016 cuando Venezuela debía asumir la presidencia pro tempore, como lo establece según el Artículo 12 del Tratado de Asunción, la presidencia rotará cada seis meses por orden alfabético, pero tanto Argentina como Brasil y Paraguay manifestaron que, debido al incumplimiento en el Protocolo de Adhesión que había firmado Venezuela como compromiso para ser parte del MERCOSUR, no aceptarían que asumiera la presidencia y establecieron un mando colegiado de los tres países. Además, le otorgaron como plazo hasta el 1 de diciembre de 2016 para regularizar la situación. Por su parte, La Canciller de Venezuela denunciaba que se trataba de un golpe de Estado guionado desde Washington y sostuvo que:

“A través de la ilegalidad y de lo antijurídico se está cometiendo un golpe de Estado en el seno del Mercosur, se atenta contra la decisión de los pueblos de avanzar juntos en el marco del Derecho Internacional”, (Dipublico, 2021, párr. 33)

Expirado el plazo, el 2 de diciembre de 2016, el MERCOSUR a través de un comunicado oficial informó que en base al Protocolo de Ushuaia⁹ se suspendió a Venezuela como Estado parte y que la suspensión sólo cesará cuando “se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en la República Bolivariana de Venezuela” (MERCOSUR, 2017, párr. 12). Debido al orden establecido en el artículo 12 del Tratado de Asunción, Argentina asumió la presidencia pro tempore.

Para finalizar la descripción de la política exterior del gobierno de Mauricio Macri, mencionaremos algunos resultados económicos y luego analizaremos la crisis de 2018 y 2019.

La re inserción al mundo y el cambio en las relaciones con occidente, especialmente con EEUU y Europa tenían como parte de sus objetivos incrementar las inversiones extranjeras

⁹ El Protocolo de Ushuaia fue firmado en 1998 por los cuatro Estados Parte del MERCOSUR más Chile y Bolivia, en él se reafirma el compromiso democrático de todos los Estados Parte.

y para ello, la gestión Cambiemos consideraba necesario realizar algunos cambios internos. En este punto el incremento y luego dolarización de las tarifas y la reforma jubilatoria fueron algunas de las modificaciones que pudieron concretar, mientras que la posibilidad de una reforma laboral si bien estuvo presente en lo discursivo no llegó a materializarse.

Todas estas acciones llevadas a cabo durante los primeros años de gestión, tuvieron magros resultados económicos. Tal como señala Busso (2017), los cambios que sucedieron en el contexto internacional llevaron al gobierno de Macri a realizar una errónea interpretación sobre los beneficios de la globalización, en un mundo en donde el debate sobre los nacionalismos volvía a cobrar impulso. En este sentido, “un conjunto encadenado de hechos que se inició con el Brexit y continuó con la elección Donald Trump, el triunfo del “no” en el referéndum de Renzi en Italia y la llegada a Le Pen al balotaje en Francia” (Busso y Barreto, 2020, p. 83) modificaron las condiciones globales previas a la asunción de Cambiemos y sobre las que la coalición de gobierno había diagramado su re inserción internacional, esto último sumado a “la caída en los precios de los *commodities*, los profundos cambios en las estrategias de comercio internacional de mercados como China, y un Estados Unidos cada vez más proteccionista le mostraban a la Argentina una globalización mucho más hostil” (Listrani y Zaccato, 2018, p. 170).

Como se mencionó previamente, incrementar la inversión extranjera directa (IED) y las exportaciones era parte de los beneficios esperados por el gobierno de Macri ante el cambio en la política exterior, “Esta apertura traerá un enorme proceso de inversión en el país, como no se veía en décadas” (Lugones, 2016, párr. 1). Según los datos del informe “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2018 y 2019” de la CEPAL, la IED en Argentina retrocedió en 2016 un 72% respecto del año anterior. Según este mismo informe esto responde a las medidas adoptadas al comienzo de la gestión Cambiemos en las que se levantaron las restricciones cambiarias que provocaron, entre otras cosas, el pago de dividendos a las casas matrices. Para el 2017 las IED recuperó valores similares a 2015, 11.517 millones de USD, en 2018 se registró un leve crecimiento del 3% respecto del año anterior para luego, según los datos de Santander Trade derrumbarse un 47% a 6.244 millones de USD.

Respecto de las exportaciones, el gobierno de Macri llevó a cabo distintas acciones con el objetivo de impulsarlas. Se creó el régimen Exporta Simple, por el cual los operadores pequeños pueden realizar exportaciones sin necesidad de intermediarios o estar inscriptos como tales ante AFIP, se lanzó el programa Argentina Exporta, con el objetivo de “desplegar el potencial exportador argentino, triplicando el monto de las exportaciones y cuadruplicando el número de empresas exportadoras en 2030” (Argentina Exporta Plan de Desarrollo Exportador, 2019, p. 2) que consistió en una serie de eventos en distintas provincias del país fomentando las herramientas del Estado. A través de la Subsecretaría de Facilitación del Comercio, se simplificó la burocracia en relación a trámites, como por ejemplo el Régimen de Importación Temporaria y la emisión electrónica del Certificado de

Origen, se creó además la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) consolidando en un único lugar, los trámites e información sobre ingresos a los mercados.

Todas estas acciones tuvieron resultados moderadamente positivos. De este modo se logró frenar y revertir la tendencia a la baja que se dio desde 2012 a 2015 en las exportaciones totales, en las que se registró un descenso acumulado del 36%, mientras que durante los cuatro años de la gestión Cambiemos las exportaciones se incrementaron en un promedio del 3,5% anual, llegando a 65.115 millones de USD en 2019, lo que supone un incremento del 15% respecto de 2015, pero lejos del récord histórico de 2011 en donde el valor de las exportaciones alcanzó los 82.981 millones de USD (INDEC). La balanza comercial fue positiva en 2016 y 2019, pero el salto de las importaciones entre 2017 y 2018 provocó saldos negativos de 8.293 y 3.701 millones de USD respectivamente.

A continuación, se hará mención de los resultados de algunas variables internas macroeconómicas del gobierno de Macri que se consideran relevantes. En referencia al gasto público, según el Informe de Gestión 2015-2019 del Ministerio de Hacienda, el gasto primario nacional bajó del 24% al 18,4% del PBI entre 2015 y 2019. El desempleo por su parte se incrementó, según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC y pasó de un 8,5% en 2016 a 9,8% en 2019, mientras que el PBI registró una caída de casi el 5% acumulado¹⁰ durante los cuatro años de gestión Cambiemos, registrando crecimiento únicamente el año 2017 (INDEC). La inflación no tuvo mejores resultados y según los datos del Índice de Precios al Consumidor de INDEC promedió el 40%, destacándose el año 2019 con un incremento superior al 50% respecto del año anterior. El tipo de cambio, por su parte, también registró considerables incrementos pasando de \$9,70 el 10 de diciembre de 2015 a \$60,82 el 10 de diciembre de 2019, lo que implicó un incremento del 527%. (BNA).

Durante 2018 el país sufrió una crisis cambiaria, propiciada por varios factores internos y externos. Entre los factores internos se destacan, la sequía del campo y la desregulación del mercado de capitales con la:

“quita de topes a la compra de divisas, la extensión a diez años del plazo para liquidar divisas por exportaciones, la exclusión de tasas de interés de referencia y requisitos mínimos de cartera para bancos privados por parte del BCRA, la ausencia de regulaciones en los plazos y en las declaraciones de operaciones en la Comisión Nacional de Valores” (Barrera y Bona, 2018, p. 27)

En el plano externo, se destaca la caída de los precios internacionales de los *commodities* y el aumento de la tasa de interés por parte de EEUU. Esto último sumado a la “entrada en vigencia de un impuesto a la renta financiera para los inversores extranjeros” (Amico,

¹⁰ INDEC. Valor Bruto de Producción a precios básicos, valores anuales a precios de 2004.

2020, p. 60) detonaron la crisis. Ante esta situación el ex presidente Macri en una conferencia de prensa anunciaba lo siguiente:

“Mi convicción es que estamos recorriendo el único camino posible para salir del estancamiento, buscando siempre evitar una gran crisis económica que nos haría retroceder y dañara a todos, para esto implementamos una política económica gradualista, que busca equilibrar el desastre que nos dejaron en nuestras cuentas públicas [...] esta política depende mucho del financiamiento externo. Durante los dos primeros años hemos contado con un contexto mundial muy favorable, pero eso hoy está cambiando, las condiciones mundiales están cada día más complejas y por varios factores, están subiendo las tasas de interés, está subiendo el petróleo, se han devaluado las monedas de países emergentes entre otras variables que nosotros no manejamos. El problema que tenemos es que somos de los países del mundo que más dependemos del financiamiento externo, producto del enorme gasto público que heredamos y que estamos ordenando. Frente a esta nueva situación y de manera preventiva he decidido iniciar conversaciones con el Fondo Monetario Internacional, para que nos otorgue una línea de apoyo financiero.” (Todo Noticias, 2018, 0m19s)

En junio de 2018 se anunció el acuerdo alcanzado con el FMI que implicaba un desembolso inicial de 15.000 millones de USD, del total del acuerdo que fue de 50.000 millones de USD. Pero, tal como describe Amico (2020) volver al FMI implicaba también la restricción en el uso de los instrumentos del BCRA. La crisis siguió desarrollándose y en agosto fue necesario reconfigurar el acuerdo. Frente al escenario de crisis cambiaria, económica y financiera, el gobierno de Macri reinstauró los derechos de exportación (Dec. 793/18) y en 2019 se volvió al control del mercado de cambio (DNU 609/19). En este sentido Palacio (2019) indica que:

“La política económica de la gestión de Macri fue cayendo en un ciclo pernicioso de emisión de deuda, elevadas tasas de interés en el ámbito doméstico, profundización del déficit fiscal y mayor depreciación de la moneda nacional –programa que, en menos de tres años de gobierno, arrasó con un ministro de economía y dos presidentes del Banco Central” (p. 207)

El préstamo del FMI significó, además de tener que volver a aceptar las recomendaciones del organismo, un incremento significativo en la deuda externa a 73.600 millones de USD, según el Informe de Gestión del Ministerio de Hacienda. Para Reinert (2007) existe una gran presión desde organismos tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para adoptar políticas liberales, por lo que para recibir ayuda de estos organismos hay que aceptar sus condiciones, sus “programas de ajuste estructural” y su apertura económica. Sin embargo, esta apertura abrupta e intempestiva puede generar un efecto contrario al deseado.

Teniendo en cuenta el contexto descrito, a continuación se analizará específicamente, cómo implemento la gestión Cambiemos las Licencias No Automáticas de Importación.

Aplicación de las LNA durante el gobierno de Mauricio Macri

Con el fin de describir cómo fue la aplicación de las LNA en la gestión Cambiemos, en primer lugar se hará un repaso normativo de las resoluciones del Ministerio de Producción (en adelante MP) en las que se establecen las licencias y cómo se fue modificando el universo de posiciones arancelarias (en adelante PA) bajo el régimen, para luego contrarrestarlo con la evolución de las importaciones agrupando las PA en rubros de mercaderías y poniendo especial atención en las económicamente más relevantes, para finalizar con la opinión de referentes del sector.

Marco normativo

Una de las primeras medidas tomadas durante la gestión de Macri fue la restauración, mediante la Res 5/2015 las LNA, a través del sistema nuevo SIMI, creado por la RG de AFIP N°3823 con el objetivo de “establecer un procedimiento administrativo sencillo, ágil y transparente que permita monitorear las importaciones y garantizar el cumplimiento de las regulaciones de seguridad básicas de los productos importados” (Ministerio de Producción de la Nación, 2015, p. 3)

Durante los cuatro años de gestión se emitieron 17 resoluciones que alcanzaron un universo de más de 1500 PA, pero a diferencia de la etapa de administración de CFK en donde las PA estaban distribuidas en tipos de certificados según el producto, las Res 5/15 del MP, la primera en la gestión de Macri luego de creado el nuevo sistema SIMI, estableció que todas las PA comprendidas en el NCM debían tramitar la LA, excepto las PA que menciona en 16 de los 17 anexos, (el Anexo I se reserva para LA pero no se detalla las PA) las cuales debían tramitar la LNA. Para realizar dicho trámite los importadores debían cargar mediante el sistema Malvinas de AFIP la solicitud de la SIMI y adjuntar el anexo correspondiente a la PA a importar.

Con el fin de poder analizar el comportamiento de las mercaderías incluidas en el régimen de LNA se agruparon las PA en los siguientes rubros:

- | | |
|-----------------------------|---|
| • Aparatos de uso doméstico | • Instrumentos y Aparatos |
| • Automotriz | • Juguetes |
| • Bicicletas | • Papel, Libros, impresos y publicaciones |
| • Calzado | • Madera y Muebles |
| • Equipo eléctrico | • Motos y motopartes |
| • Maquinaria de uso general | • Naval |
| • Marroquinería | • Neumáticos |
| • Material Ferroviario | |

- Otra maquinaria para usos especiales
- Otros artículos manufacturados
- Plásticos
- Productos metálicos elaborados, excepto maquinaria y equipo
- Textil

- Productos minerales no metálicos
- Productos primarios de metales preciosos y metales no ferrosos
- Productos químicos básicos
- Siderurgia

Debido a la obligatoriedad de comunicar a la OMC cuando se establecen LNA o cuando se modifican los procedimientos para solicitarlas, tomaremos como criterio ordenador de las resoluciones, la comunicación a la OMC mencionando además el año de emisión, los rubros involucrados y la cantidad de PA involucradas en la resolución. (Tabla 1)

Tabla 1. Comunicaciones de establecimiento de LNA por parte de Argentina a la OMC

| Comunicación OMC | Año | Resolución | Cantidad PA | Rubros involucrados |
|------------------------|------|------------|----------------------|--|
| G/LIC/N/2/ARG/27 | 2015 | Res 5/15 | 13585 | Todos |
| | 2016 | Res 2/16 | Suma 72 Resta 12 | Papel, Textil, Siderurgia, Aparatos de uso doméstico, Equipo eléctrico, Otra maquinaria para usos especiales, Motos |
| G/LIC/N/2/ARG/27/Add.1 | 2016 | Res 32/16 | Suma 116 Resta 40 | Productos metálicos elaborados, excepto maquinaria y equipo, Maquinaria de uso general, Motos, Instrumentos y Aparatos, Textil, Aparatos de uso doméstico, Productos químicos básicos, Plásticos, Neumáticos, Madera y Muebles, Automotriz, Productos minerales no metálicos, Equipo eléctrico, Otra maquinaria para usos especiales |
| G/LIC/N/2/ARG/27/Add.2 | 2016 | Res 114/16 | Suma 6 Resta 3 | Equipo eléctrico, Productos químicos básicos, Productos minerales no metálicos, Automotriz, Maquinaria de uso general |

| | | | | |
|------------------------|------|------------|---------------------|--|
| G/LIC/N/2/ARG/27/Add.3 | 2016 | Res 172/16 | Suma 43 Resta 10 | Maquinaria de uso general, Otra maquinaria para usos especiales, Aparatos de uso doméstico, Instrumentos y Aparatos, Juguetes, Plásticos, Neumáticos, Productos minerales no metálicos, Siderurgia, Productos metálicos elaborados, excepto maquinaria y equipo, Aeronáutico, Automotriz |
| G/LIC/N/2/ARG/27/Add.4 | 2016 | Res 264/16 | Suma 17 | Productos químicos básicos, Madera y Muebles, Papel, Automotriz, Maquinaria de uso general, Otros artículos manufacturados |
| G/LIC/N/2/ARG/27/Add.5 | 2016 | Res 301/16 | Suma 75 Resta 20 | Productos minerales no metálicos, Productos metálicos elaborados, excepto maquinaria y equipo, Maquinaria de uso general, Otra maquinaria para usos especiales, Equipo eléctrico, Instrumentos y Aparatos, Automotriz, Aparatos de uso doméstico, Productos químicos básicos, Plásticos, Papel, Siderurgia, Madera y Muebles |
| G/LIC/N/2/ARG/27/Add.6 | 2017 | Res 152/17 | Resta 11 | Maquinaria de uso general, Aparatos de uso doméstico, Equipo eléctrico |
| G/LIC/N/2/ARG/28 | 2017 | Res 523/17 | 1630 | Todos |
| G/LIC/N/2/ARG/28/Add.1 | 2017 | Res 898/17 | Resta 19 | Aparatos de uso doméstico |
| G/LIC/N/2/ARG/28/Add.2 | 2018 | Res 5/18 | 1352 | Todos |
| G/LIC/N/2/ARG/28/Add.3 | 2018 | Res 170/18 | 1194 | Todos |
| G/LIC/N/2/ARG/28/Add.4 | 2018 | Res 507/18 | 1196 | Todos |
| | 2018 | Res 526/18 | 1196 | Todos |

Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales del Comité de Licencias de Importación.

Como se señaló previamente la Res. 5/15 fue la primera en establecer las LNA luego de las DJAI, con 1385 PA involucradas de los 24 rubros indicados, un 136% más que en 2011. Además, se establece que solo las mercaderías con destinación de importación definitiva a consumo deben realizar el trámite, exceptuando las destinaciones temporales y los regímenes especiales y otorgando una tolerancia del 5% en más o en menos de diferencia en el valor FOB declarado y un 4% en más en las cantidades.

La siguiente normativa en orden cronológico fue la Res. 2 de enero de 2016 emitida tan sólo dos semanas después de la anterior. Entre los considerandos para realizar dicha modificación dicha resolución menciona “Que se advierte la necesidad de realizar ciertas modificaciones a la norma citada precedentemente, a fin de garantizar la transparencia y previsibilidad del sistema, y evitar posibles distorsiones del comercio, conforme dispone el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de las Licencias de Importación mencionado”. De este modo mediante la Res. 2/16 se restan 12 PA principalmente del rubro textil y se agregan 72 PA de varios rubros, principalmente al rubro siderurgia.

La Res. 32/16 fue emitida en marzo, en ella además de restar 32 PA principalmente del rubro textil y agregar 83 PA en su mayoría a los rubros de madera y muebles y productos químicos, se excluyen de la necesidad de realizar la LNA a las mercaderías que se importen bajo el régimen de *courier* y de envíos postales. Con la Res. 114/16 se modifican las del anexo que debían tramitar las PA de motocicletas, además de agregar 6 PA al régimen de LNA y restar 3. En julio del mismo año se produce una nueva modificación al listado, mediante la Res. 172/16 se suman 43 PA y se restan 10 y con la Res. 264/16 suma 17 más, para entonces las PA bajo el régimen de LNA ya alcanzaban los 1537 productos. Antes de finalizar el año, se emitió la Res. 301/16 mediante la cual se sumaron 75 PA y se eliminaron 20, las incorporaciones se dieron principalmente en el rubro de químicos.

Al finalizar el primer año de gestión, el gobierno de Cambiemos emitió siete resoluciones iniciando con 1385 PA, a las que sumó 293 y resto 88, el saldo acumulado final fue de 1592, lo que representa un incremento del 15%.

La primera normativa en 2017 fue la Res. 152/17 mediante la cual se eliminaron 11 PA. Luego, la Res. 292/17 derogó todas las anteriores para, tal como se indica en los considerandos, reordenar el marco normativo. Mediante la Res. 523/17 se restableció el sistema con algunas modificaciones y con 1613 PA bajo el régimen de LNA. Según los considerandos estas modificaciones responden a la necesidad realizar un análisis que permita adoptar medidas en pos de la defensa comercial, además se hace referencia a la Ley 19.640 (por la que se crea el territorio aduanero especial de Tierra del Fuego). Entre las modificaciones de los requisitos para solicitar la LNA se agrega la obligatoriedad de estar inscriptos en el Registro Único Del Ministerio De Producción (RUMP), y se

aclaran los motivos por los cuales pueden ser dadas de baja las SIMI, además agrega una instancia de requerimiento de información y faculta al MP a, en caso de inconsistencias en la declaración, dar intervención a la AFIP. Otra de las modificaciones que se introducen es el incremento de los márgenes de tolerancia, pasando de 5 a 7% en más o en menos del valor FOB y a 7% en más en las cantidades. También agrega la posibilidad de solicitar una prórroga al vencimiento de la SIMI. Por último, la nueva resolución incluye en la tramitación de LNA a las mercaderías provenientes del Territorio Aduanero Especial de Tierra del Fuego, pero exclusivamente de los productos de los rubros textil y calzado (enumerados en la Res. 404/16).

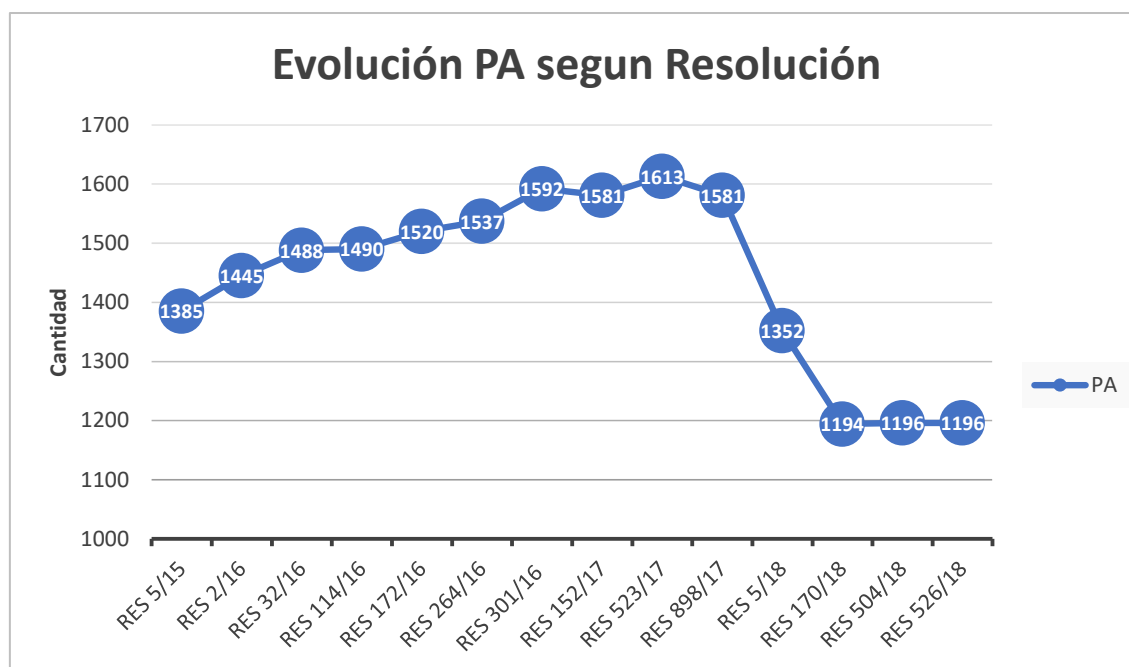
La Res. 898/17 por la cual se eliminan 19 PA del rubro Artículos de Uso Doméstico, fue publicada en el boletín oficial días después de que el gobierno de Cambiemos firmara un acuerdo con el Gobierno Provincial de Tierra del Fuego, la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) y la Asociación de Fabricantes Argentinos de Terminales Electrónicas (AFARTE) en pos de mejorar la competitividad del sector mediante la reducción gradual de impuestos internos entre otras medidas (Argentina.gob, 2017). Con la Res. 898/17 se excluye del régimen de LNA a productos como celulares, aires acondicionados, microondas, monitores, televisores, entre otros.

Después del segundo año de gestión el saldo acumulado de PA bajo el régimen de LNA fue de 1594, si bien se fueron modificando la composición de las listas, el número global no varió sustancialmente, siendo casi el triple que durante la gestión de CFK.

Durante el año 2018, último año que encontramos resoluciones que modificaran las listas de LNA, se publicaron cuatro resoluciones, en todas ellas, en lugar de mencionar las PA que se agregan o quitan como sucedió en los años anteriores, se volvían a restablecer las listas completas. De esta manera la Res. 5/18 de enero, sustituye todos los anexos que pasan de 17 a 14 y reconfigura las PA incluidas en cada uno de ellos. En esta resolución además se incluyen 1352 PA, haciendo una comparación con el listado anterior, se puede observar se eliminaron 335 de todos los rubros y se agregaron 93 PA, en su mayoría del rubro textil. La Res 170/18 elimina 154 PA más. Las últimas dos resoluciones comunicadas a la OMC fueron las 507 y 526/18, la primera agrega 2 PA y la segunda corrige errores involuntarios de la anterior.

A través de la figura 1 se puede observar cómo fue la evolución de las PA mediante las distintas resoluciones emitidas.

Figura 1. Evolución acumulada de la cantidad de PA según resolución.



Fuente: elaboración propia en base a resoluciones mencionadas

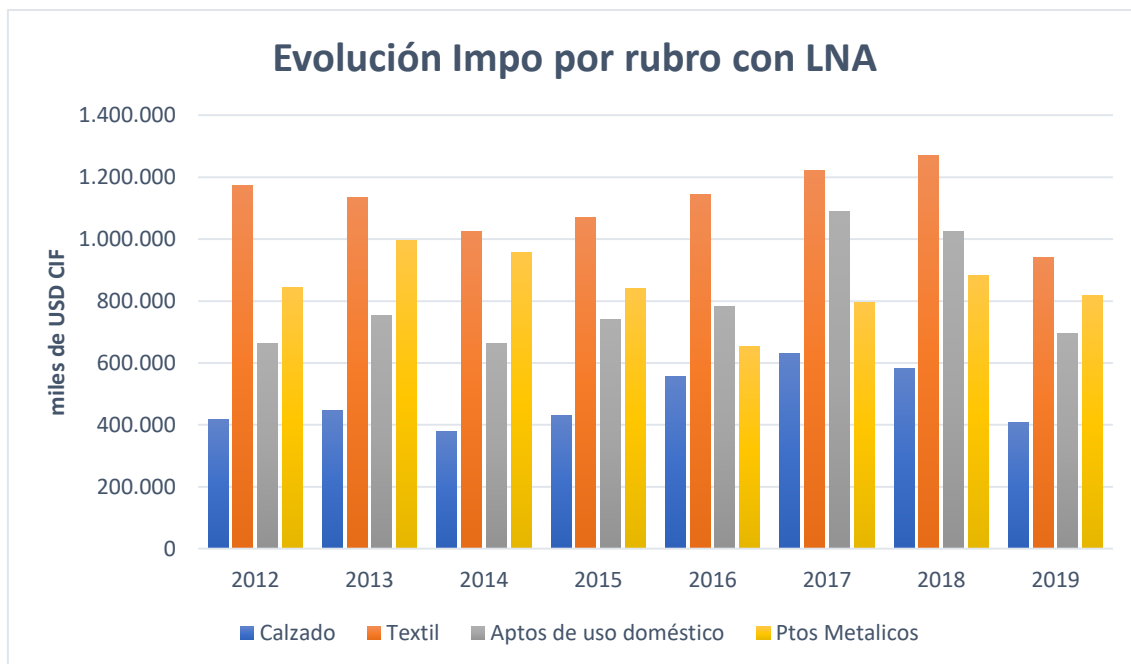
Como se puede observar del gráfico anterior, durante toda la gestión del ex presidente Macri, la cantidad de PA no varió sustancialmente manteniéndose siempre en niveles superiores a las 1000 PA con un promedio de 1430 PA, lo que implica el 13,92% del NCM.

Importaciones

En el siguiente apartado se analiza cómo han evolucionado las importaciones de los productos bajo LNA en la gestión Cambiemos. Con el fin de sintetizar la información, se analizará en primer lugar la tendencia de importaciones de los rubros que durante la gestión CFK también se encontraban bajo el régimen de LNA, señalando la diferencia en cantidad de PA, productos que componen el rubro y si hubo durante la gestión Cambiemos modificaciones de LA a LNA o viceversa. En los gráficos siguientes se incluyen las importaciones desde 2012 para tener una mayor perspectiva.

En el figura 2 se analizará los rubros: calzado, textil, aparatos de uso doméstico y productos metálicos, los mismos se corresponden con los Certificados de Importación de Calzado, Textil, Hilados y Tejidos, Artículos para el Hogar y Productos Metalúrgicos.

Figura 2. Evolución de las importaciones por rubro calzado textil aparatos de uso doméstico, productos metálicos con LNA 2012-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a resoluciones mencionadas e INDEC

Dentro del rubro calzado consideramos 31 PA, las mismas estuvieron bajo el régimen de LNA durante toda la gestión de Macri, el rubro en la gestión CFK contaba con 42 PA por lo que puede considerarse que es un rubro que siempre contó con protección, además de existir otras medidas como derechos antidumping (CNCE). Durante 2016 y 2017, tuvo lugar un incremento acumulado del 47% en comparación al 2015, lo que provocó reacciones negativas del sector, así lo señalaba en 2018 Agustín Amicone, Secretario General de Unión de Trabajadores de la Industria del Calzado en una entrevista a Bae Negocios (2018) en la cual afirmaba que: “las importaciones en el sector batieron todos los récords históricos, por eso venimos solicitando a las autoridades nacionales la imperiosa y urgente necesidad de instrumentar medidas económicas, (y) establecer el cierre temporal de las importaciones de productos terminados.” (Bae Negocios, 2018, párr. 1). La tendencia se revierte en 2018 y 2019 con un descenso del 38% llegando a valores similares a 2015.

El rubro textil, en el que se ha incluido tanto materia prima como productos terminados se compone por 756 PA, en donde 578 estuvieron en el régimen de LNA durante los cuatro años de gestión Cambiemos, mientras que 178 sufrieron modificaciones, la mayoría de esas modificaciones se dieron en 2018, mediante las Res. 5/18 y 170/18 en donde pasaron a LA 122 PA del rubro textil. El rubro textil tuvo aumentos en las importaciones durante tres de los cuatro años de gobierno Macrista, pero el incremento se dio a un ritmo más moderado que lo que ocurrió con el rubro calzado. En 2016, 2017 y 2018 tuvo lugar un incremento acumulado del 18%, pero durante el 2019 se revierte la tendencia, con un descenso del 26%, lo que supuso el menor valor de toda la serie analizada. Ante esta situación en 2019 Marco Meloni, vicepresidente de Pro Tejer señalaba que

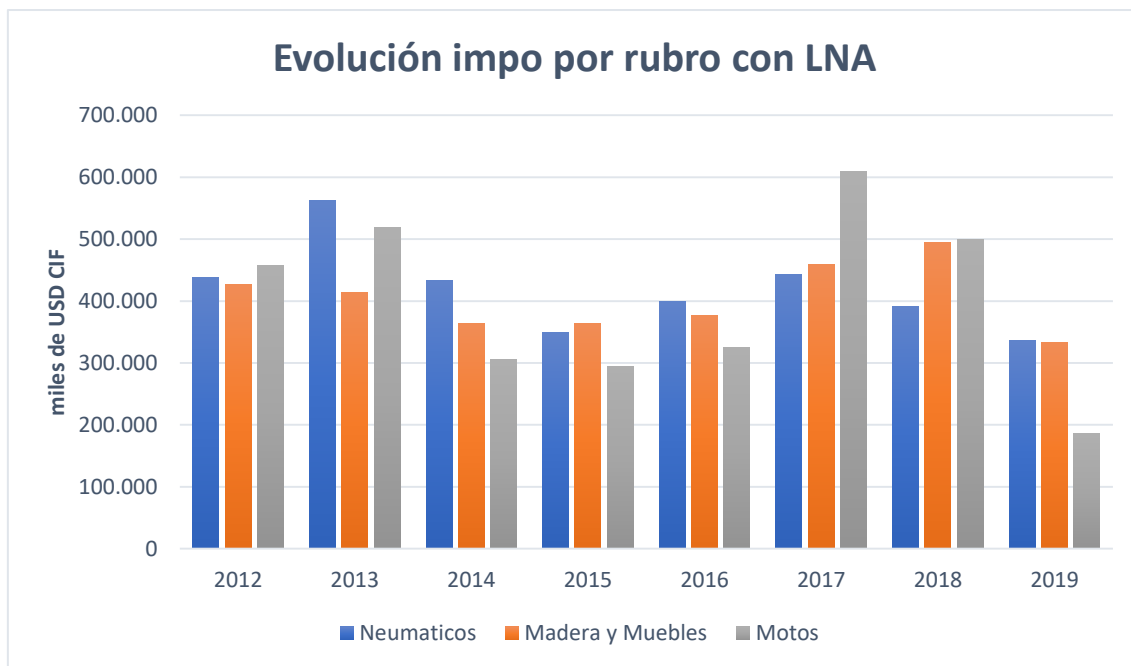
“Cayó la demanda porque la economía se resintió; entonces la gente, directamente, dejó de comprar. A la par, se abrió la importación de un modo indiscriminado y eso provocó una sustitución enorme de productos. A eso se le sumó el aumento de las tarifas y el costo financiero, las tasas. Todo terminó colocando a la actividad por debajo del piso histórico de 2002” (Eleisegui, 2019, párr. 6).

Dentro del rubro aparatos de uso doméstico se incluyen productos como línea blanca, línea marrón, pequeños electrodomésticos y electrónica. Se han contemplado 77 PA de las cuales, únicamente 15 permanecieron siempre con LNA, mientras que 62 tuvieron cambio de régimen durante la gestión de Macri. Las PA que no tuvieron cambios coinciden además con las PA que fueron LNA también en la gestión CFK, por ejemplo, ventiladores, heladeras, lavarropas. Dentro de las 62 PA que tuvieron cambio se destaca la eliminación de 20 PA correspondientes a la electrónica mediante la Res. 898/17. El rubro tuvo un crecimiento del 45% acumulado en 2016 y 2017 en comparación al 2015 mientras que durante 2018 y 2019 se registró un descenso acumulado del 38% contra el 2017. El 2019 cerró con un descenso del 6% respecto al 2015.

El rubro de productos elaborados de metal incluye 95 PA de productos tan variados como herramientas, cubiertos, tornillos, chapas etc. Del total de PA 45 tuvieron cambios, de las cuales 30 fueron sacadas del régimen de LNA y 15 agregadas y 49 se mantuvieron siempre en LNA. A diferencia de los anteriores rubros analizados, en el 2016 se produjo una caída del 10% respecto del año anterior, medido en USD CIF importados. En 2017 las importaciones crecieron un 18% respecto de 2016, mientras que en 2018 y 2019 las importaciones retrocedieron alcanzando el menor valor de la serie 915.433 millones de USD.

Se analizarán a continuación otros tres rubros (Figura 3) que también estuvieron en el régimen de LNA con el gobierno de CFK.

Figura 3. Evolución de las importaciones por rubro neumáticos, madera y muebles y motos con LNA 2012-2019.



Fuente: Elaboración propia en base a resoluciones mencionadas e INDEC

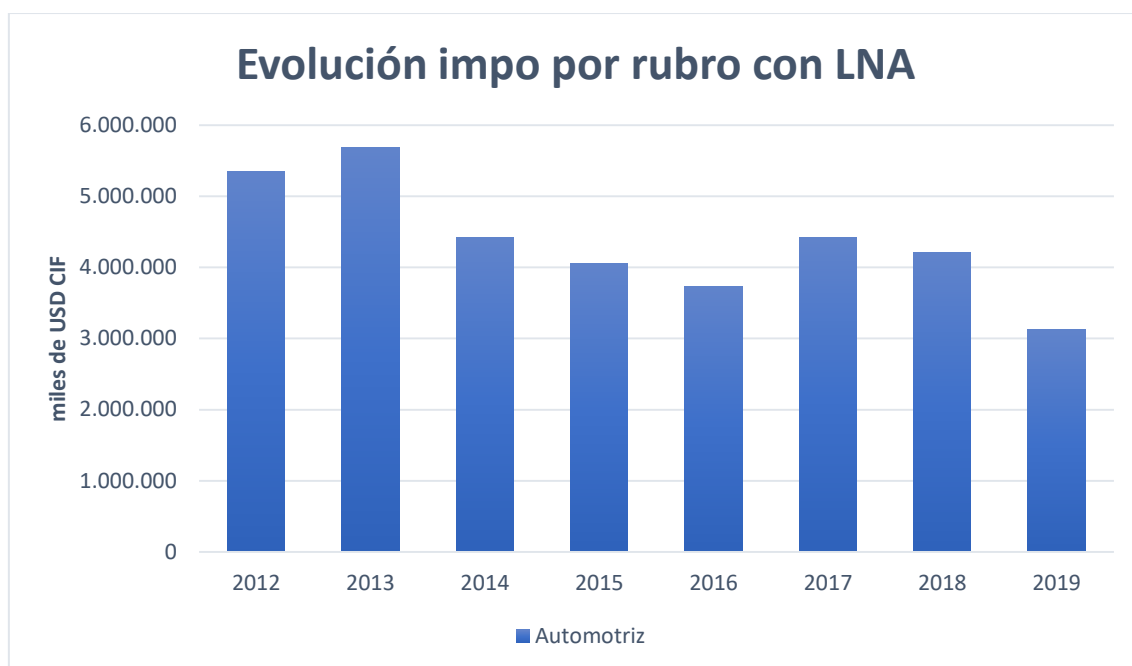
Dentro del rubro de los neumáticos se contemplan 9 PA de las cuales 8 estuvieron siempre bajo régimen de LNA incluso en la etapa de CFK. Tal como sucedió con otros rubros los dos primeros años de gestión de Macri se dio un crecimiento, mientras que 2018 y 2019 fueron en retroceso, cerrando la gestión con valores similares a 2015. Dentro del sector, Mauricio Canineo, CEO de Pirelli Argentina afirmaba en una nota de Revista Noticias en 2018, “el comienzo de año está complicado porque aumentaron mucho los costos operacionales y eso dificulta la competitividad, principalmente si comparamos con los importados y, si bien tenemos un incremento respecto de 2017, debemos considerar que subieron las importaciones” (Toppazzini, 2018, párr. 3). Mientras que Rodrigo Escudero, gerente ejecutivo de Marketing en Bridgestone Argentina, opinaba que “la industria se volvió muy competitiva en los últimos años con el positivo cambio en las reglas de juego. Ahora somos parte de un ambiente desafiante que nos hace repensar los procesos y la competitividad de toda la organización” (Toppazzini, 2018, párr. 4).

El rubro madera y muebles se compone por la materia prima y el producto terminado, incluyendo 61 PA, de las cuales 21 permanecieron sin cambio. En 2018 luego de tres años de incrementos se alcanzó el valor más alto de la serie con importaciones por 494.114 millones de USD. En 2019 las importaciones descendieron un 32%. Al respecto, Román Queiroz, secretario general de la Federación Argentina de la Industria Maderera y afines (FAIMA) expresaba consultado por el Diario Página 12 en junio del 2019 que “Nuestro rubro está altamente afectado por las importaciones, con lo cual el tipo de cambio y la forma de administrar el comercio son variables definitorias”. (Lewkowicz, 2019, párr. 5).

En el rubro de las motos y motopartes las 13 PA contempladas tuvieron cambios, se fueron agregando PA paulatinamente durante 2016 y en 2018 se eliminaron 6 de ellas del régimen de LNA. A pesar de esto, las importaciones casi se duplicaron en 2017 respecto del 2016 con un incremento del 87% mientras que durante 2018 y 2019 descendieron hasta llegar al nivel mínimo de la serie con 186.904 millones de USD.

El último rubro en el que hay coincidencia de LNA entre CFK y Macri es el rubro automotriz, el cual además representa el rubro con mayores volúmenes importador de todo el régimen de LNA.

Figura 4. Evolución de las importaciones por rubro autopartes.

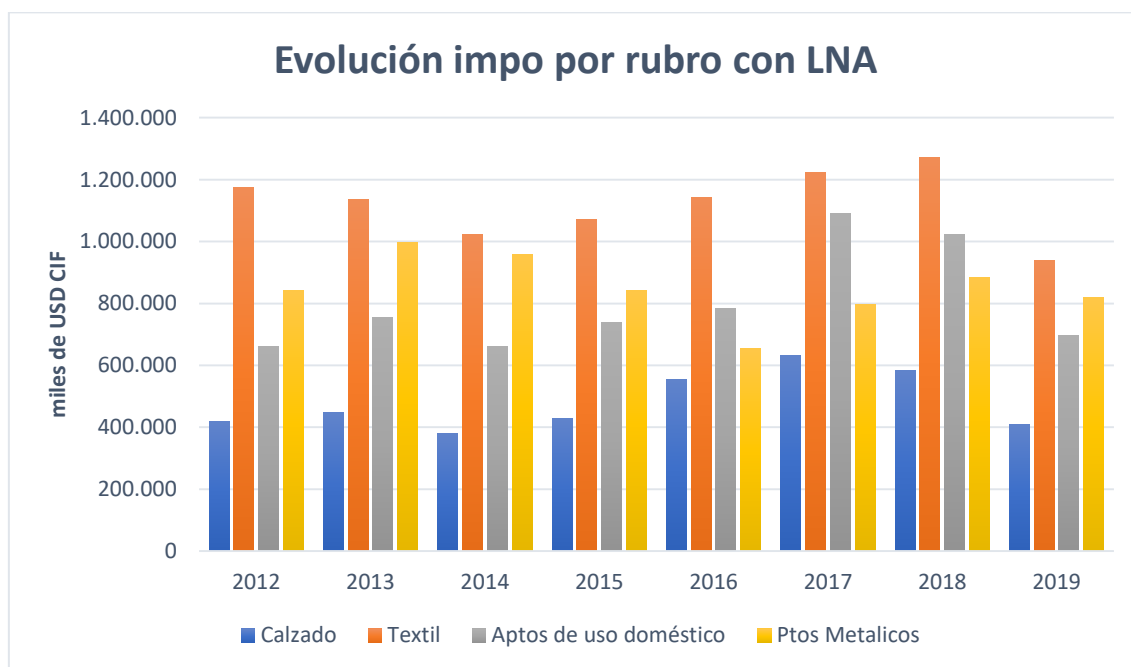


Fuente: Elaboración propia en base a resoluciones mencionadas e INDEC

Dentro del rubro autopartes se consideran 103 PA y si bien se registran incrementos durante 2017 y 2018 respecto del 2015, los valores son muy inferiores a los máximos de la serie que se dieron en 2013 y 2012 (Figura 4). En el año 2019 tuvo lugar el menor valor de la serie con importaciones por 3.122.749 millones de USD.

Respecto de los rubros que no estaban bajo el régimen LNA durante la gestión de CFK, pero sí en la gestión Cambiemos se analizará por su importancia económica lo ocurrido con los sectores de maquinaria, tanto para usos especiales como de uso general, productos químicos y equipo eléctrico.

Figura 5. Evolución de las importaciones por rubro maquinaria de uso general, productos químicos, equipo eléctrico maquinaria de uso especial y el resto de PA.



Fuente: Elaboración propia en base a resoluciones mencionadas e INDEC

Dentro del rubro de maquinaria de uso general se consideran 132 productos como secadoras industriales, balanzas, tornos, cortadoras, moldes, sierras, fresadoras, motores entre otra variedad de productos. El 2017 fue el único en el que se dio un incremento respecto del año anterior, un 56% más que el 2016. Los años 2016, 2018 y 2019 fueron de retroceso y el rubro término la gestión Cambiemos con valores inferiores a los registrados en 2015 (Figura 5)

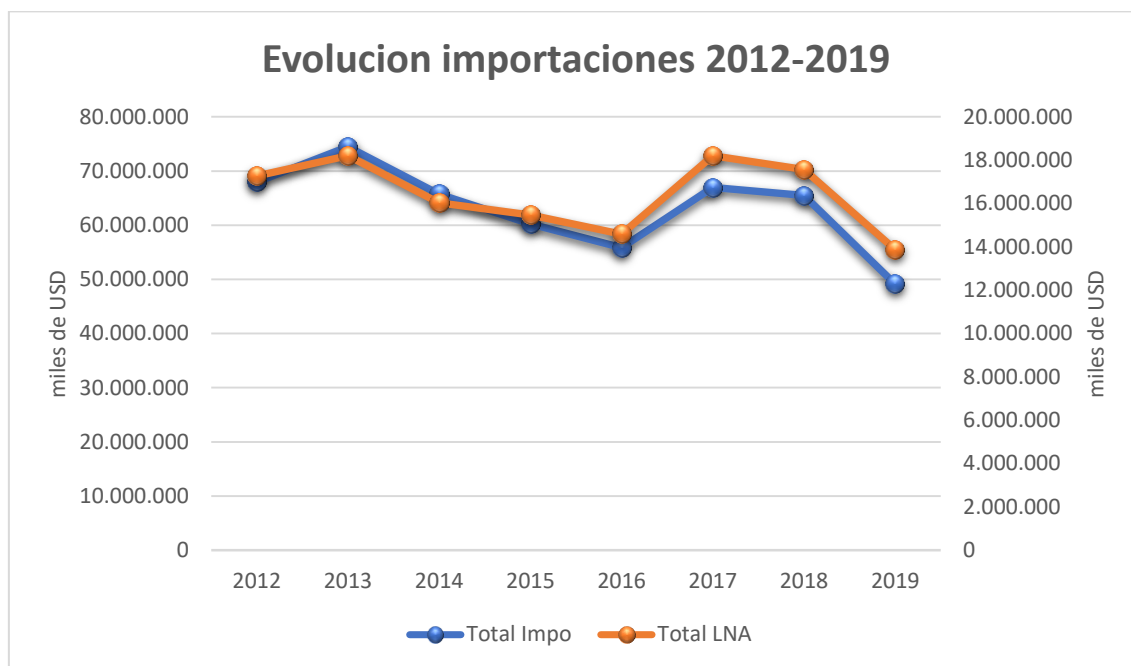
El rubro de químicos tuvo un comportamiento similar a lo descrito respecto de la maquinaria de uso especial, solo el 2017 registró un crecimiento respecto del año precedente, pero en menor proporción al rubro anterior, siendo del 18% mientras que 2016, 2018 y 2019 fueron años de decrecimiento, cerrando 2019 con valores inferiores a 2015. El rubro está compuesto por 69 PA de las cuales 66 tuvieron cambios, se agregaron paulatinamente en 2016 y en 2018 fueron quitadas 35 PA del listado de LNA.

Respecto de la maquinaria de uso especial lo componen 80 PA con productos como cosechadoras y maquinaria agrícola, de las cuales 55 sufrieron cambios y 25 permanecieron los cuatro años bajo el régimen de LNA. De las 55 PA que tuvieron cambios 20 de ellas se eliminaron del régimen en 2018, año en que las importaciones registraron el valor más alto de la serie con un total de 1.068.566 millones de USD, mientras que el año siguiente se registró un descenso del 23%.

Por último, el rubro de equipo eléctrico se compone de 52 PA con productos como cables, lámparas y grupos electrógenos fue el único que tuvo incrementos en sostenidos

entre 2017, 2018 y 2019, acumulando un 35% de crecimiento y alcanzando ese año el valor más alto de la serie analizada.

Figura 6. Importación total e importación de productos con LNA.



Fuente: elaboración propia en base a resoluciones mencionadas e INDEC

En la figura 6, se muestra cómo han evolucionado las importaciones totales y las importaciones con LNA. Se utilizan dos ejes para reflejar mejor la evolución a pesar de la diferencia entre ellos. Como podemos observar las importaciones totales cayeron en 2016, aunque la caída fue levemente menor en los productos con LNA que del total, 6 y 7% respectivamente. Durante 2017 las importaciones totales se incrementaron, pero en mayor medida en los productos con LNA. En los años 2018 y 2019 que fueron de descenso, los productos con LNA cayeron menos que las importaciones totales, mientras que los productos con LNA tuvieron un descenso acumulado del 25% el total de lo importado retrocedió un 27%. En ambos casos el 2019 cerró con valores menores a 2015.

Repercusiones

Las importaciones en la gestión Cambiemos fueron motivo de discordia entre el gobierno y los referentes de los distintos sectores industriales. De esta manera en septiembre de 2019 el vicepresidente de la Unión Industrial Argentina (UIA) Guillermo Moretti en una entrevista radial a la radio Cooperativa 770 sostenía que con “la apertura indiscriminada de importaciones se perjudicaba al sector industrial, en ese momento el ministro de turno nos trataba de llorones” (Cooperativa La 770, 2019) refiriéndose al entonces Ministro de Producción y Trabajo Dante Sica.

Un artículo del diario Página 12 (2016) señalaba que en junio de dicho año “la apertura de las importaciones generó algunas complicaciones a la mitad de las pequeñas y

medianas industrias del país” (párr. 1) y agrega que, según un sondeo de la Cámara Argentina Mediana Empresa (CAME) a 300 empresas medianas y pequeñas, “el 49,5 por ciento por ciento dijo que en el último trimestre se vio perjudicado por las importaciones, al perder ventas en manos de los productos importados” (párr. 1). Asimismo, en mayo de 2019 el diario Explicito Online citando a un informe de la CAME sostenía que “la apertura de las importaciones se comió la industria nacional de calzados, muebles y textiles” (Explicito online, 2019, párr. 1).

En el ámbito de la OMC, entre 2016 y 2019 Argentina no fue demandado por ninguna diferencia comercial, incluidas las LNA. Solo recibió dos formularios de preguntas por parte de la UE ante el cambio de sistema realizado por la Res Gral AFIP Res 4185/18 en la que se modifica el sistema SIMI pero no se mencionan PA, las mismas se establecen luego mediante la Res. 5/18.

Conclusiones

La administración Cambiemos asumió el gobierno en 2015 el gobierno con la premisa de re insertar a la Argentina al mundo. Tomando el concepto de reinserción de Busso, se puede afirmar que la gestión de Macri “entiende que una inserción adecuada para solucionar los problemas político económicos de Argentina no sólo debe ser pro-occidental, sino que debe atender las demandas de los estados centrales, el sector financiero transnacional y los organismos multilaterales de crédito” (Busso, 2017, p. 4).

En este sentido el gobierno llevó a cabo diversas acciones para lograr, en palabras del ministro Dante Sica, una “inserción inteligente al mundo con reglas claras e igualitarias con todos los inversores” (Argentina.gob, 2018, párr. 1.), como volver a participar en el Foro de Davos, organizar la cumbre del G20 en Argentina, reunirse con los presidentes de distintos países occidentales, modificar la manera de administrar las herramientas del comercio entre otros.

Entre los objetivos que persiguieron estas acciones destaca, entre otros, incrementar las inversiones y las exportaciones, pero tal como se desprende de las cifras arrojadas por los informes de la CEPAL y del INDEC, los resultados logrados fueron magros, aunque sí se consiguieron importantes avances en la ampliación de la integración con el acuerdo UE-MERCOSUR.

Esto responde, entre otras cosas, al error de lectura de la economía global y mundo cambiante, tal como afirman Busso y Barreto (2020) los cambios que sucedieron en el contexto internacional llevaron al gobierno de Macri a mal interpretar los beneficios de una apertura e integración al mundo ya que se dieron un “conjunto encadenado de hechos que se inició con el Brexit y continuó con la elección Donald Trump, el triunfo del “no” en el referéndum de Renzi en Italia y la llegada a Le Pen al balotaje en Francia” (Busso y Barreto, 2020 p. 83).

El contexto internacional, junto con las complicaciones internas, generaron una primera corrida cambiaria en 2018, lo que desestabilizó la frágil economía Argentina que ya

acarreaba años de inflación alta y estancado crecimiento y llevó al gobierno de Cambiemos a solicitar una línea de financiamiento del Fondo Monetario Internacional, obligando al país al año siguiente a presentar un presupuesto con recortes del gasto público. Esto se relaciona con lo que sostiene Reinert (2007) existe una gran presión desde organismos tales como el FMI para adoptar políticas liberales.

En este sentido, las medidas para administrar el comercio, como las LNA tuvieron un rol menos protagónico que durante la gestión anterior, lo que llevó a distintas organizaciones sindicales y empresarias a calificar la administración del comercio por parte del gobierno de Cambiemos como una “apertura indiscriminada de importaciones”.

Durante los cuatro años de administración por parte del gobierno de Macri, la cantidad de posiciones arancelarias bajo el régimen de LNA fue siempre mayor a las mil PA, mientras que todas las mercaderías del NCM debían tramitar una licencia, ya sea LA o LNA, a pesar del importante incremento de PA en el régimen de LNA respecto de la gestión anterior, no se registran reclamos ante la OMC por este hecho, ni cuestionamientos en la manera de otorgar las licencias o el tiempo de aprobación. Los reclamos por la administración de las herramientas del comercio provinieron de los sectores con productos cuyas PA estaban bajo el régimen de LNA, si bien dichas importaciones no tuvieron un comportamiento distinto a las PA totales o a las PA sin LNA.

Por lo que entendemos que, a pesar de los reclamos de los distintos sectores respecto de la apertura importadora, es posible pensar que la misma no fue tal, ya que en la mayoría de los rubros el 2019 tuvo valores similares o inferiores a 2015. De la misma manera, la gestión Cambiemos logró administrar las herramientas dentro del marco de la OMC, aunque con un complejo entramado normativo, con modificaciones constantes en las listas de LNA, al sistema y a los motivos por los cuales puede observarse una solicitud.

PAPER N°3

Tema: Comparación y análisis de la aplicación de las Licencias No Automáticas de Importación en el sector de línea blanca durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri

RESUMEN

En 2015 con el triunfo de Mauricio Macri (en adelante MM) en las elecciones presidenciales puso fin a doce años de administración de Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (en adelante CFK), con el cambio de gobierno se dio también un cambio en la concepción de desarrollo, en la política exterior y en la forma de administrar el comercio mediante las herramientas disponibles, lo que afectó en distinta medida a los diferentes sectores de la economía.

El sector de electrodomésticos tuvo gran impulso durante la gestión Kirchner llegando a abastecer mediante la fabricación nacional el 90% del consumo. Durante la gestión Macri, fueron muchos los reclamos por la pérdida de competitividad y mercado por el incremento en las importaciones.

Ante esto se plantea el siguiente problema de investigación: ¿Cómo fue la implementación de las Licencias No Automáticas de Importación (en adelante LNA) en el sector de línea blanca (en adelante LB) durante los gobiernos de CFK en comparación con el gobierno de MM? El objetivo del trabajo fue analizar y comparar la implementación de las LNA en el sector de línea blanca durante en dichos gobiernos, para lo cual se llevó a cabo un análisis documental de fuentes secundarias y primarias a fin de comparar la información obteniendo de cada una de las dos gestiones analizadas.

Los principales resultados pusieron de manifiesto que las políticas de sustitución de importaciones llevada a cabo por CFK mediante la administración del comercio a través de las LNA lograron la expansión y crecimiento del sector de LB a medida que se reducían las importaciones, mientras que en el gobierno de MM se incrementaron las importaciones, a pesar de elevarse el número de posiciones arancelarias (en adelante PA) con LNA y el sector perdió participación en el mercado interno.

Palabras clave: Licencias No Automáticas, Línea Blanca, Gestión del comercio

ABSTRACT

In 2015, with the triumph of Mauricio Macri (hereinafter, MM) in the presidential elections, the twelve-year administration of Kirchner and Cristina Fernández de Kirchner (hereinafter, CFK) came to an end. With the change of government, there was also a change in the concept of development, in foreign policy and in the way of managing trade through the available tools, which affected the different sectors of the economy to different extents.

The household appliance sector was boosted during the Kirchner administration, supplying 90% of the consumption through domestic manufacture. During the Macri administration, there were many complaints about the loss of competitiveness and market due to the increase in imports.

In view of this, the following research problem arises: How was the implementation of the Non-Automatic Import Licenses (hereinafter, NAL) in the white goods sector (hereinafter, LB) during the CFK administration compared to the MM administration? The objective of the study was, therefore, to analyze and compare the implementation of NILs in the white goods sector during the two administrations. For this purpose, a documentary analysis of secondary and primary sources was carried out in order to compare the information obtained from each of the two administrations analyzed.

The main results showed that the import substitution policies carried out by CFK through the administration of trade through the LNAs achieved the expansion and growth of the white goods sector as imports were reduced, while in MM's administration imports increased, despite the increase in the number of APs with the LNAs and the sector lost its share in the domestic market.

Key Words Non-Automatic Licenses, White Goods Industry

INTRODUCCIÓN

Las Licencias No Automáticas de Importación (LNA) se aplican en el sector de línea blanca (LB) desde 2004, año en el que, mediante la Res 444/04 se crea el Certificado de Importación de Artículos del Hogar (CIAH). Su utilización ha sido dispar entre los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri, aunque en ambos periodos de gestión, 2007-2015 y 2016-2019, las posiciones arancelarias (PA) correspondientes a los principales artículos electrodomésticos han estado bajo el régimen de LNA, obteniendo resultados muy dispares tanto en los niveles de importación como en la percepción del sector respecto de los beneficios de aplicar las LNA.

Es por ello que en el presente trabajo de investigación interesó indagar: cómo fue la implementación de las Licencias No Automáticas de Importación en el sector de línea blanca durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner en comparación con el gobierno de Mauricio Macri y por consiguiente analizar y comparar la implementación de las LNA en el sector de línea blanca durante los gobiernos de CFK y MM. Cabe aclarar que interesó realizar una comparación de una misma medida, es decir, las LNA en un mismo sector, el de línea blanca, en dos gestiones de gobierno que involucran tres mandatos: los dos primeros 2007-2011 y 2011-2015 correspondientes a CFK serán analizados como una sola unidad temporal, y, por otro lado, el periodo correspondiente al gobierno de MM entre 2016 y 2019. En consecuencia el nivel de investigación será descriptivo y comparativo, puesto se describió la aplicación de las LNA, analizando a nivel normativo en el sector LB en cada gestión, a fin de establecer diferencias y similitudes entre los casos bajo estudio y comparando estadísticamente la evolución de las importaciones del sector. Para ello se realizó una investigación documental con un abordaje metodológico que implicó la revisión de diferentes artículos, normativas y fuentes secundarias de información cualitativas y cuantitativas. A partir de un muestreo probabilístico por juicio (Pérez-Tejada, 2008), se seleccionó de una población determinada por todas las resoluciones, decretos y disposiciones que regulan las

licencias, una muestra de las resoluciones que involucraron productos de LB que a criterio de la investigadora, fueron seleccionadas como convenientes para ser analizadas.

DESARROLLO

Los electrodomésticos en Argentina

El origen de la industria de electrodomésticos en Argentina se remonta a los años 30 cuando la empresa Sociedad Industrial Americana de Maquinarias (SIAM) comenzó a fabricar heladeras eléctricas en el país. SIAM se fundó en 1910, en aquel momento fabricaba amasadoras de pan, la empresa fue creciendo y variando sus líneas de producción. En los años 40' gracias a un acuerdo con la empresa norteamericana Westinghouse, SIAM producía todo tipo de artefactos domésticos e industriales como ventiladores, lavarropas, planchas, lustradoras de piso, motores eléctricos, bombas hidráulicas (Universidad Torcuato Di Tella, s.f).

Esta expansión se dio gracias a factores nacionales e internacionales que propiciaron su crecimiento, la generalización del uso de los servicios eléctricos, salarios crecientes, la posibilidad de adquirir los productos mediante planes de pago en cuotas y el nuevo modelo de desarrollo mediante la sustitución de importaciones (CEP, 2002). El crecimiento de la empresa fue extraordinario, empleaba a casi 16.000 personas y constituía el complejo industrial más importante de América Latina a principios de los años sesenta. (Universidad Torcuato Di Tella, s.f.m).

Este crecimiento y desarrollo se truncó en los años 70, debido a diversos factores, en particular en la empresa SIAM, el crecimiento sin planificación provocó una crisis financiera. Además otros factores generales afectaron a todo el sector, como las altas tasas de interés, el deterioro del salario real y la apertura comercial. Durante esa década se utilizó la estructura de las fábricas para convertirlas en ensambladoras de productos importados lo que resultó en la desintegración de la cadena productiva. SIAM fue estatizada en 1971 y vendida luego de años de control del Estado por unidades comerciales. La fabricación de electrodomésticos fue adquirida por la empresa Aurora.

Este proceso de deterioro se revierte durante los 90, (CEP en 2002):

“En los primeros '90 el sector tuvo un lapso de auge fruto de la conjunción de estabilización de precios, consumo atrasado y reaparición del crédito para consumo. En ese contexto, la apertura comercial en el plano local y la creciente globalización de los mercados en esta rama, incidieron en dos sentidos. Por un lado, dieron lugar a una renovación de la oferta importada y también local, con nuevos productos y desarrollo tecnológicos y de diseño (lavarropas de tambor horizontal y heladeras de dos y tres fríos), a precios accesibles. En segundo término, esa misma modernización e internacionalización de la competencia implicó un achicamiento del espacio para la producción local en el propio

mercado argentino (lo que se agravaría en los últimos años de la década), con una reducción del número de empresas.” (p. 3)

La crisis del 2001 fue generalizada y afectó también al rubro de electrodomésticos, que depende en gran medida del acceso al crédito y a la financiación. Las políticas públicas iniciadas con el kirchnerismo para fomentar el consumo tuvieron un fuerte impacto positivo en el sector.

Definición del sector: Línea Blanca.

El sector de electrodomésticos se enmarca dentro de la rama de la producción industrial metalmeccánica. Dicha industria se caracteriza por agrupar un conjunto sumamente heterogéneo de actividades de manufactura: a pesar de la diversidad de artículos finales que producen, tienen gran similitud en los insumos principales, destacándose en este sentido, la siderurgia. Además, la metalmeccánica constituye una actividad que forma parte de otras cadenas de valor y es proveedora de bienes intermedios y finales de todo el resto de ramas industriales. Es una “industria de industrias” (INET, 2009).

Según un informe de ADIMRA realizado para la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable en 2019, el sector está compuesto por al menos 24 mil establecimientos productivos, de los cuales el 90% está distribuido en tres provincias, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.

Este sector, tan amplio y heterogéneo está compuesto por 13 subsectores, a saber:

- ❖ Productos elaborados de metal.
- ❖ Productos metálicos para uso estructural y otros productos.
- ❖ Autopartes, carrocerías.
- ❖ Maquinaria y equipos de uso general.
- ❖ Aparatos eléctricos.
- ❖ Servicios de trabajo de metales y tratamiento revestimiento.
- ❖ Maquinaria de uso especial.
- ❖ Instrumentos médicos, ópticos y de precisión.
- ❖ Maquinaria agropecuaria.
- ❖ Aparatos de uso doméstico.
- ❖ Fundición de hierro, acero y metales no ferrosos.
- ❖ Otros equipos de transporte.
- ❖ Tubos, válvulas y otros componentes electrónicos.

Dentro del subsector aparatos de uso doméstico, se encuentran los electrodomésticos. A su vez, éstos se dividen en distintas gamas o líneas, que actualmente se clasifican en cuatro categorías: línea blanca, línea marrón, línea gris y Pequeños Aparatos Electrónicos (PAE).

Los PAE se pueden subdividir, a su vez, según su uso en: para mantenimiento de la casa: planchas, aspiradoras y pulidoras; preparación de alimentos: sandwichera, licuadora, cafetera, tostadora, freidora, balanza, batidora, multiprocesadora y robot de

cocina; e higiene y belleza en esta categoría podemos encontrar artículos como depiladora, afeitadora eléctrica, secador de pelo, cepillo eléctrico, alisadora de pelo, rizador etc.

La línea marrón está compuesta por artículos de audio y video como: televisores, monitores, radios, reproductores de música, cámaras de foto y vídeo, auriculares, controles remoto y equipos de música y altavoces.

La más reciente gama o subcategoría de los electrodomésticos lo compone la línea gris, en ella se ubican aparatos como: *notebooks*, *smartphones*, *tablets*, teclados, etc.

Por último, para clasificar los productos de la línea blanca se utilizará la distinción realizada por el Ministerio de Producción y Trabajo en 2019, en donde se define a este rubro como los electrodomésticos vinculados a la cocina y mantenimiento del hogar, en donde se diferencia entre:

1. Artefactos de gas (AG): calefactores o estufas, cocinas hornallas y anafes, calefones termotanques a gas;
2. Aparatos eléctricos (AE): termotanques eléctricos, lavarropas, secarropas, lavavajillas, *freezers*, heladeras, aires acondicionados.

La presente investigación se centró en el estudio del sector que se ha definido y enmarcado como LB, para lo cual se consideraron las siguientes PA por producto:

Tabla 1. Posiciones Línea Blanca consideradas en la investigación.

| Posición Arancelaria | Producto | Posición Arancelaria | Producto |
|----------------------|--------------------|----------------------|--------------------------|
| 732111 | Cocinas | 841830 | Congelador |
| 732112 | Cocinas | 841840 | Congelador |
| 732119 | Cocinas | 841911 | Calefones y Termotanques |
| 732181 | Calefactores | 841919 | Calefones y Termotanques |
| 732182 | Calefactores | 842211 | Lavavajillas |
| 732189 | Calefactores | 845011 | Lavarropas |
| 841460 | Campana aspirante | 845012 | Lavarropas |
| 841510 | Aire acondicionado | 845019 | Lavarropas |
| 841810 | Heladera | 845121 | Secarropas |

| | | | |
|--------|-----------|--------|-------------------------|
| 841821 | Heladeras | 851610 | Termotanques eléctricos |
| 841829 | Heladera | 851621 | Calefactores eléctricos |

Fuente: Elaboración propia en base a informe Argentina Exporta 2019.

Previo al análisis estadístico comparativo de resoluciones y PA, importación y exportación en las dos gestiones de gobierno que se analizan (CFK y MM), se mencionan a continuación las características generales del sector y la composición de la cadena de valor.

Cadena de producción de la Línea Blanca

Para realizar la descripción de la cadena LB se tomaron en cuenta principalmente dos informes, por un lado aquel realizado por la Cámara Argentina de Comercio (CAC) en 2017 sobre el Costo Argentino y por otro lado, aquel realizado por referentes del sector y ex funcionarios del Ministerio de Producción, respecto a Cuadros de Situación Tecnológica (2012).

Dentro de la cadena de los electrodomésticos en general y en particular de la LB, existen dos grandes momentos o procesos, el primero está conformado por la elaboración de las partes, piezas y los componentes eléctricos, y electrónicos y el segundo refiere al ensamblaje y comercialización del producto terminado. “En el caso particular de la línea blanca, las terminales generalmente también integran la industrialización de chapas y perfilierías que conforman la carcasa de los productos finales” (Moya, et al, 2012, p. 2).

El primer eslabón de la cadena son los proveedores de las terminales, quienes se ocupan de transformar los productos básicos en bienes intermedios. En las piezas metalmecánicas provenientes de la siderurgia se realiza la fundición o forja, la industria petroquímica provee de insumos al sector plástico y a los elaboradores de pintura, Los proveedores de bienes intermedios se pueden situar en el segundo eslabón como la fabricación de los productos eléctricos que se incorporan al producto terminado, tales como los motores, bobinas, conectores, etc. Pertenecen a este eslabón también la electrónica, principalmente de circuitos impresos. En la línea de producción de las fábricas se realiza el ensamblaje de todos los componentes. La cadena se completa con la comercialización y el servicio post venta. (Figura 1)

Esquema 1. Cadena de Valor de la Línea Blanca



Fuente: Cámara Argentina de Comercio 2017

Como puede apreciarse, los insumos pueden dividirse entre, por un lado, insumos básicos como pinturas, esmaltes, plásticos, químicos, acero, aluminio, cobre etc. y por otro lado, las partes y componentes, como válvulas bombas termostatos mangueras, motores y componentes eléctricos y electrónicos. En la terminal o fábrica se realizan algunos procesos de transformación de insumos, principalmente de los básicos, mediante el plegado, inyección y extrusión entre otros, para luego realizar el ensamblado. La fábrica además se ocupa del diseño y desarrollo de los productos, de la inversión en investigación y desarrollo de productos y de la elaboración de las estrategias de *marketing* para posicionar la marca y los productos. La comercialización está en manos de, principalmente, grandes cadenas, pero también de comercios minoristas y supermercados. Los servicios de post venta, fundamentales en esta rama, son canalizados a través del comercio, pero generalmente absorbidos por la fábrica.

Los insumos son adquiridos por las fábricas tanto a nivel local como importados. En general los insumos básicos son nacionales como las chapas, perfiles, plásticos, tubos excepto algunos que no existen a nivel local como el cobre o el acero inoxidable. Respecto de las partes y componentes, si bien existen matrices a nivel nacional y algunas de las fábricas producen sus propios moldes, los de mayor complejidad o capital intensivo suelen ser importados: principalmente, se importan los motores y los componentes electrónicos, mientras que las válvulas, bombas y termostatos pueden ser adquiridos localmente, aunque también existen fábricas que los importan.

En Argentina las fábricas de LB son en su mayoría medianas y grandes empresas, en las que se ocupa mano de obra de manera intensiva, aunque las más grandes cuentan con una gran parte del proceso mecanizado y automatizado organizado en ambos casos en líneas de montaje. La mano de obra que se requiere suele no necesitar demasiada calificación, salvo en puestos claves en los que se necesita personal con oficios determinados, como, por ejemplo, soldadores.

Respecto a los bienes de capital necesario para los procesos de fabricación, los más comunes son los que tienen que ver con el procesamiento de las chapas y plásticos, como ser plegadoras o herramientas de corte e inyectoras de plástico. Estas maquinarias en general son de fácil acceso y con escasas las restricciones para su adquisición.

Principales actores de la cadena de Línea Blanca en Argentina

En Argentina, las fábricas de LB están divididas entre empresas medianas nacionales y multinacionales con filiales en el país. Según el informe Argentina Exporta Línea Blanca (2019), existen 161 empresas fabricantes de las cuales 106 son medianas o grandes. Se estima que, en promedio, las empresas de mayor tamaño emplean a 3192 personas mientras que las medianas, tanto de tramo uno como dos emplean en promedio a 498 personas.

A continuación, se pueden apreciar los principales fabricantes, con las marcas que producen y el tipo de productos. (Tabla 2)

Tabla 2. Principales fabricantes de Línea Blanca.

| Fabricante | Productos | Marcas |
|-------------------|-------------------------------------|---|
| <i>Alladio</i> | Lavarropas | <i>Dream, Aurora, Patriot, Whirlpool, Eslabón y Candy</i> |
| <i>Frimetal</i> | Lavarropas, cocinas y Refrigeración | <i>Gafa y Electrolux</i> |
| <i>Longvie</i> | Lavarropas, cocinas y termotanques | <i>Longvie y Jenia</i> |
| <i>Kronen</i> | Lavarropas, cocinas y Refrigeración | <i>Patric, Mabe y General Electric</i> |
| <i>Visuar</i> | Lavarropas y Refrigeración | <i>Samsung</i> |
| <i>Whirlpool</i> | Lavarropas y cocinas | <i>Whirlpool</i> |
| <i>Codini</i> | Lavarropas | <i>Codini</i> |

| | | |
|---------------------------|--------------------------------------|---|
| <i>LG</i> | Lavarropas y aires acondicionados | <i>LG</i> |
| <i>Eskabe</i> | Cocinas, calefones y termotanques | <i>Eskabe</i> |
| <i>Escorial</i> | Cocinas | <i>Escorial</i> |
| <i>Macoser</i> | Cocinas | <i>Florencia, Aurora, Eslabón y Arthur Martin</i> |
| <i>Domec</i> | Cocinas, calefones y termotanques | <i>Domec</i> |
| <i>Calorex</i> | Cocinas y Refrigeración | Martini y Neba |
| <i>Orbis</i> | Calefones y termotanques | <i>Orbis</i> |
| <i>Rheem</i> | Calefones y termotanques | <i>Rheem</i> |
| <i>Talsar</i> | Calefones y termotanques | <i>Talsar</i> |
| <i>Ecotermo</i> | Calefones y termotanques | <i>Ecotermo</i> |
| <i>Emege</i> | Calefones y termotanques | <i>Emege</i> |
| <i>Coppens</i> | Calefones y termotanques | <i>Coppens</i> |
| <i>Autosal</i> | Refrigeración | <i>Kohinoor Culumbia</i> |
| <i>Bricktet</i> | Refrigeración | <i>Bricktet</i> |
| <i>Finpak</i> | Refrigeración | <i>Saiar</i> |
| <i>Bambi</i> | Refrigeración | Bambi |
| Grupo Newsan - Pilisar SA | Refrigeración y aires acondicionados | <i>Atma Noblex Philco Sansei Sanyo JVC Braum Siam, entre otras.</i> |
| <i>BGH</i> | Aires acondicionados | <i>BGH</i> |
| <i>Electrofueguina</i> | Aires acondicionados | <i>Frávega ITT Nokia</i> |
| <i>Carrier Fueguina</i> | Aires acondicionados | <i>Carrier</i> |
| <i>Digital Fueguina</i> | Aires acondicionados | Garbarino Samsung |

Fuente: Elaboración propia en base a Web de los fabricantes mencionados.

Como se puede observar muchas de las empresas del sector, principalmente los fabricantes de artefactos de gas, cuentan con marcas propias, mientras que otras fabrican para terceros o con licencias de otras marcas o una conjunción de ambos. Por ejemplo, la fábrica *Alladio* líder en el mercado de lavarropas, cuenta con las marcas propias *Dream* y *Patriot*, mientras que fabrica para terceros las marcas *Candy*, *Eslabón* y *Samsung*, del mismo modo la marca *Eslabón* también es fabricada por *Macoser*, quien supo ser líder en fabricación de máquinas de coser bajo la marca *Singer*, pero que, en los últimos años, decidió ampliar y diversificar su producción, utilizando sus instalaciones para fabricar electrodomésticos con marcas de terceros. *Samsung* por su parte fabrica, localmente bajo su propia marca, pero también terciariza algunos productos.

Certificaciones de los productos de la cadena Línea Blanca.

Las certificaciones necesarias para fabricar los productos que componen el sector de LB están diferenciadas en aquellas que afectan a los artefactos de gas, que deben cumplir con la normativa aplicable por el ENARGAS y además con normas del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM).

Los artículos eléctricos por su parte, tienen dos requisitos: para todos los productos es necesario tramitar la certificación de seguridad eléctrica, mediante las normas nacionales IRAM o las internacionales de la Comisión Electrotécnica Internacional (IEC). Además, para algunos productos como heladeras, lavarropas, lavavajillas y calentadores de agua, es necesario certificar la Eficiencia Energética, mediante normas IRAM.

Por último, si los productos van a ser exportados, es necesario, además, certificar principalmente las normas ISO 9001 respecto a los procesos e ISO 14001 y 14004 en relación al estándar internacional de gestión ambiental. También existen algunos mercados que requieren certificaciones particulares como por ejemplo para exportar a EEUU las normas del Underwriters Laboratories (UL) o la Conformidad Europea (CE) para la Unión Europea.

Comercio en Argentina

Para determinar el volumen de mercado de Argentina y el consumo aparente, se utilizó como base de datos la Encuesta de Comercios de Electrodomésticos y Artículos para el Hogar, en (INDEC, 2010); cabe aclarar que en la misma se han excluido, por ausencia de datos, los años previos al 2010 y 2015 y 2016, y del mismo modo, tampoco están contemplados los productos Secarropas, lavavajillas, calefones y termotanques eléctricos (Tabla 3).

Tabla 3. Evolución de las cantidades vendidas por subgrupos de artículos medido en cantidades vendidas.

| Período | Heladeras con y sin freezer | Equipos de aire acondicionado | Lavarropas | Cocinas a gas | Cocinas eléctricas, hornos eléctricos y microondas | Calefactores y estufas a gas | Calefactores y estufas eléctricos y caloventores | Total |
|---------|-----------------------------|-------------------------------|------------|---------------|--|------------------------------|--|-----------|
| 2010 | 504.626 | 566.061 | 532.945 | 313.754 | 461.009 | 225.953 | 752.659 | 3.357.007 |
| 2011 | 580.205 | 604.889 | 643.105 | 344.873 | 525.198 | 232.001 | 676.237 | 3.606.508 |
| 2012 | 520.675 | 746.266 | 664.579 | 337.193 | 468.095 | 226.014 | 859.338 | 3.822.160 |
| 2013 | 490.635 | 806.131 | 764.915 | 457.465 | 468.896 | 341.580 | 711.017 | 4.040.639 |
| 2014 | 439.011 | 684.074 | 581.375 | 321.886 | 443.656 | 317.268 | 611.593 | 3.398.863 |
| 2017 | 616.325 | 799.842 | 740.328 | 423.112 | 581.574 | 186.619 | 758.632 | 4.106.432 |
| 2018 | 548.121 | 795.392 | 663.770 | 367.462 | 481.990 | 236.352 | 870.393 | 3.963.480 |
| 2019 | 450.762 | 739.444 | 527.221 | 307.085 | 361.324 | 136.368 | 620.366 | 3.142.570 |

Fuente: Elaboración propia en base Encuesta de comercios de electrodomésticos y artículos para el hogar. INDEC (2010)

Las cantidades totales vendidas presentaban una tendencia al alza entre 2010 y 2013, con un incremento acumulado del 19%, destacándose los calefactores y estufas a gas y las cocinas a gas con incrementos del 51 y 43% respectivamente, aunque el aumento no fue generalizado ya que la venta de heladeras, medida en cantidades sólo creció en 2011 un 15% respecto del años anterior, pero en 2012 y 2013 retrocedió un 16% acumulado.

Durante 2014 todos los rubros descendieron en comparación con el año anterior, siendo más fuerte la caída de ventas de cocinas y lavarropas. De los años 2015 y 2016, no existe registro de datos disponibles en INDEC. Durante la gestión de MM, el sector solo tuvo incrementos en el total de las ventas medido en cantidades; en 2017 respecto de 2014 se observó un incremento del 21%. En los años 2018 y 2019 se produjo un retroceso en las ventas acumuladas del 24% en el total de los productos mencionados, destacándose el descenso en las cocinas eléctricas y los lavarropas con decrecimientos del 42% y 31% respectivamente.

Comercio Mundial.

Las principales empresas fabricantes de electrodomésticos a nivel mundial, según el informe elaborado por ProMéxico (2015) son empresas grandes, generalmente transnacionales con filiales o fábricas en los cinco continentes. Entre las que obtuvieron una mayor participación del mercado en los últimos años se pueden destacar:

- *Samsung Electronic*, tiene su sede principal en Corea del Sur, fue fundada en 1969, fabricaba originalmente artículos para el hogar como heladeras y televisores. En Argentina terceriza su producción en fábricas locales según el producto, en la empresa Visuar, situada en el Parque Industrial de Cañuelas, producen heladeras y lavarropas de última generación además de otros electrodomésticos de la categoría PAE, mientras que en Tierra del Fuego a través de la empresa *Brightstar* ensamblan los teléfonos celulares. (*Samsung About Us*)
- *General Electric* (GE), es una compañía estadounidense que data de 1892, nació de la fusión de la empresa de *Thomas Edison y Electric de Massachusetts*. (HyB, 2018). En 1987, se alió con la mexicana *Mabe* para terciarizar la fabricación de electrodomésticos. En Argentina la producción se realiza bajo la razón social *Kronen Internacional SA*, esta empresa con plantas en San Luis y Haedo, provincia de Buenos Aires comercializa los productos bajo las marcas *Patric, GE y Mabe*.
- *LG Electronics*, al igual que *Samsung* es una empresa de Corea del Sur creada en 1958. Hasta julio de 2019 fabricaba lavarropas en Argentina a través de la cordobesa Codini, actualmente a través de una alianza con el Grupo *Newsan* ha mudado estas operaciones a Buenos Aires. (InfoNegocios, 2019).
- *Haier Group Company*, es la gigante China en electrodomésticos, comercializa sus productos a más de 100 países bajos las marcas *Haier, Casarte y Leader*. Según el Diario La Vanguardia (2019) *Haier* cuenta con una participación del mercado de los electrodomésticos del 10,5% convirtiéndola en la número uno del mundo, aunque no ha llegado a Argentina aún.
- *Whirlpool* es una compañía estadounidense fundada en 1911. En Argentina contaba con una planta propia en San Luis, que fue cerrada en 2002; a pesar de esto, la empresa siguió produciendo a través de terceros, en la cordobesa *Alladio* fábrica lavarropas y a través de *Domec*, cocinas. (Ámbito, 2006). En 2017 volvieron a abrir una fábrica propia en la localidad bonaerense de La Tablada.
- *Electrolux* es una empresa sueca que data de 1919. El desembarco en Argentina se dio a través de la compra de la fábrica rosarina *Frimetal*, productora de Gafa; la firma no cambió de razón social, actualmente sigue siendo *Frimetal* y continúa con la fabricación de heladeras bajo la marca Gafa y también *Electrolux*.

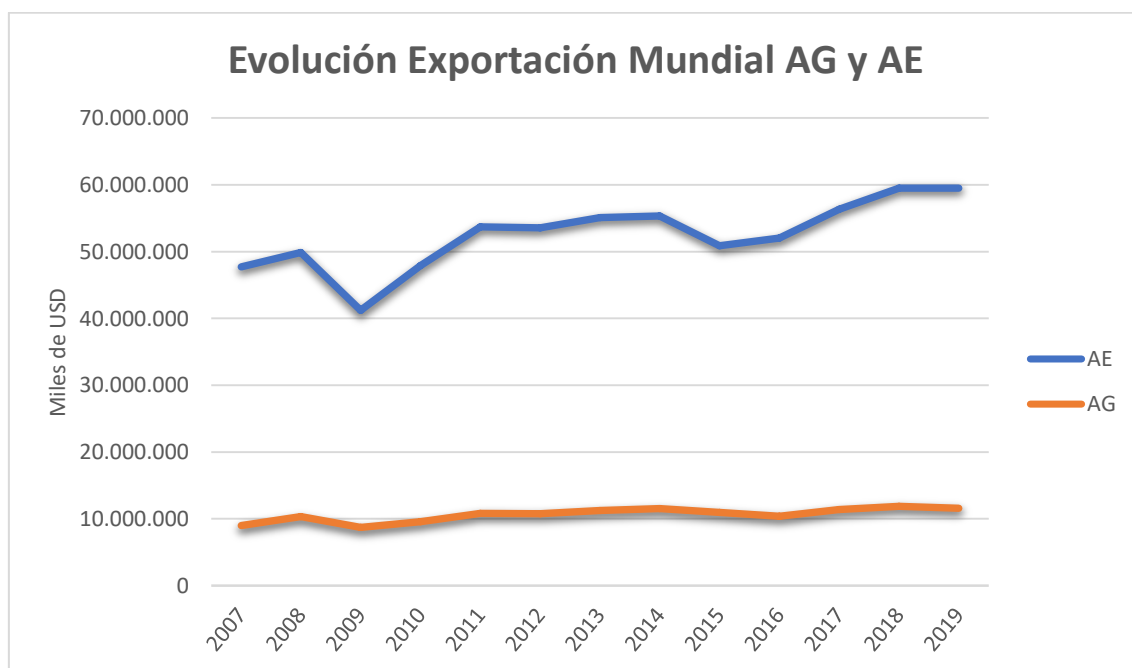
Salvo la empresa China *Haier*, las grandes compañías mundiales fabricantes de electrodomésticos tienen presencia en Argentina, ya sea a través de fábricas propias, o mediante empresas locales con las que se terciariza la producción, aunque también se dan casos en los que hay una combinación de ambos modelos.

La innovación tecnológica ha ido evolucionando, tal como lo indica ProMéxico (2015) de acuerdo al estilo de vida de los consumidores. Recientemente se ha incorporado la telefonía móvil creando “electrodomésticos inteligentes” que permite programar los electrodomésticos a distancia mediante el uso del teléfono. Además, la creciente preocupación por el medio ambiente ha generado que las empresas inviertan en el desarrollo de tecnologías que mejoren la eficiencia energética.

Históricamente el mercado global de electrodomésticos estuvo dominado por los países desarrollados, fomentado por la necesidad de renovación de los mismos. En la actualidad “la urbanización, el aumento del ingreso per cápita y el crecimiento de la clase media han estimulado el cambio en los patrones de consumo” (ProMéxico, 2015, p.8) en los países emergentes.

Teniendo en cuenta las PA que fueron definidas anteriormente como LB se analizará a continuación el comportamiento del comercio mundial.

Figura 2. Evolución de las exportaciones mundiales de LB (aparatos eléctricos – AE- y artefactos de gas –AG-), entre 2007 y 2019.



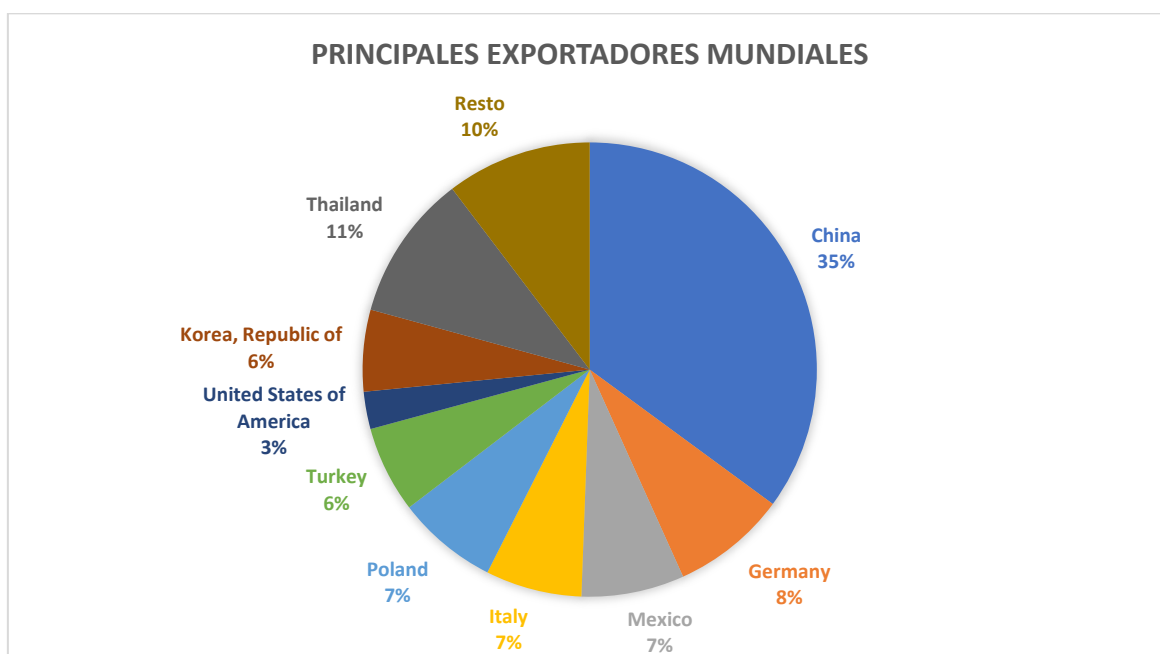
Fuente: elaboración propia en base COMTRADE

Entre 2007 y 2019 las exportaciones mundiales de LB se han incrementado en 25% y un 29% para los aparatos eléctricos (AE) y los artefactos de gas (AG) respectivamente, pasando de 47.756.225 miles de USD a 59.524.957 miles de USD para la subcategoría AE, mientras que los AG pasaron de 9.009.835 a 11.622.662 miles de USD. El año 2009 el sector sufrió una fuerte caída como consecuencia de la crisis mundial desatada en 2008, pero no tardó en recuperarse y para el 2010 había alcanzado los niveles de exportación similares a 2008 y superiores a 2007. El crecimiento interanual de los años posteriores fue moderado pero continuo hasta 2015, en donde se registra un nuevo

retroceso en ambas sub categorías AE y AG del 8 y 5% respectivamente. Entre 2016 y 2019 en la subcategoría AE las exportaciones crecieron nuevamente con un valor de 4% promedio anual. Mientras que la subcategoría AG no tuvo tal recuperación y en 2016 volvió a retroceder el 5%. Durante 2017 y 2018 las exportaciones se recuperaron y alcanzaron valores similares a 2014, pero volvieron a retroceder en 2019. (Figura 2).

En el periodo analizado (2007-2019) teniendo en cuenta las exportaciones acumuladas por origen de país y considerando las PA del sector, en la categoría AE el principal exportador es China, con el 35% de las exportaciones mundiales, seguido por Alemania y México, este ultimo que es el mayor exportador de América Latina, con el 8% e Italia con el 7%; entre estos cuatro países explicaron más del 50% de las exportaciones totales de LB en la categoría AE entre 2007 y 2018. (Figura 3)

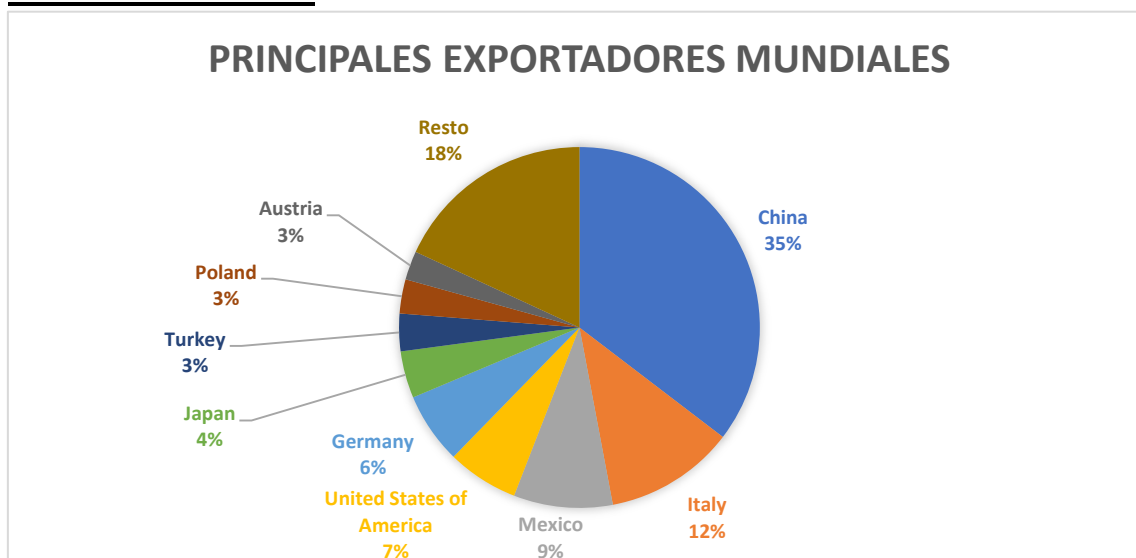
Figura 3. Principales exportadores mundiales de LB (categoría AE), acumulado 2007-2019.



Fuente: Elaboración propia en base COMTRADE

Respecto de las exportaciones mundiales de LB en la categoría de AG, también China es el principal exportador mundial, con el 35% de total, lo sigue Italia con el 12% y México con el 9%, estos tres países representan más del 50% de las exportaciones mundiales en el acumulado periodo 2007-2019. (Figura 4)

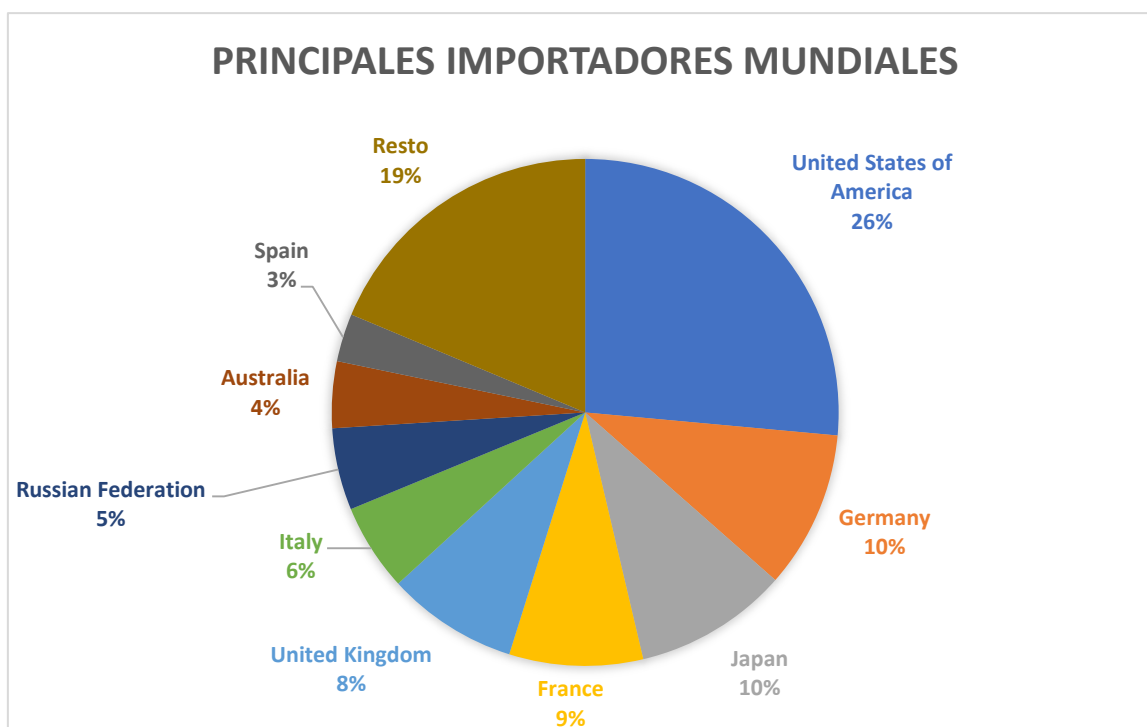
Figura 4. Principales exportadores mundiales de Línea Blanca (categoría AG), acumulado 2007-2019.



Fuente: elaboración propia en base COMTRADE

En cuanto a las importaciones mundiales, en primer lugar, se sitúa Estados Unidos con el 26% de las importaciones acumuladas entre 2007 y 2019 en lo que refiere a aparatos eléctricos, seguido por Alemania y Japón con el 10% y Francia con el 9%. (Figura 5)

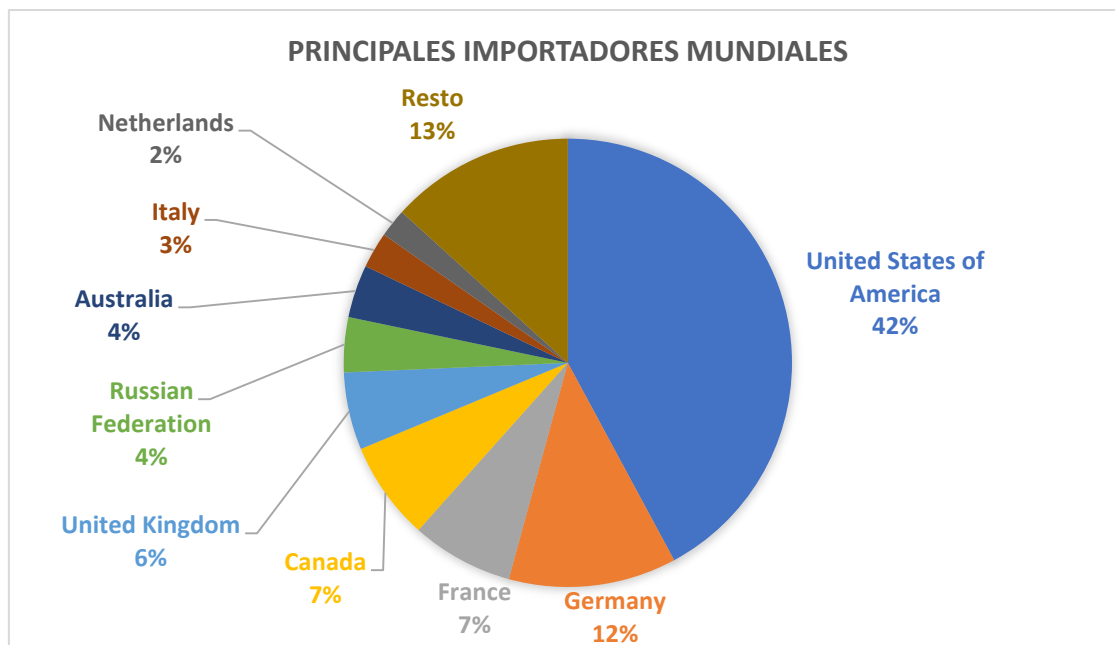
Figura 5. Principales importadores mundiales de Línea Blanca (categoría AE), acumulado 2007-2019.



Fuente: elaboración propia en base COMTRADE

Respecto de los importadores de LB AG EEUU concentra el 42% de las importaciones mundiales, seguido por Alemania con el 12% y Francia y Canadá con el 7% cada uno, acumulado entre 2007 y 2019. (Figura 6)

Figura 6. Principales importadores mundiales de LB (categoría AG), acumulado 2007-2019.



Fuente: elaboración propia en base COMTRADE

Comercio Exterior de LB en Argentina

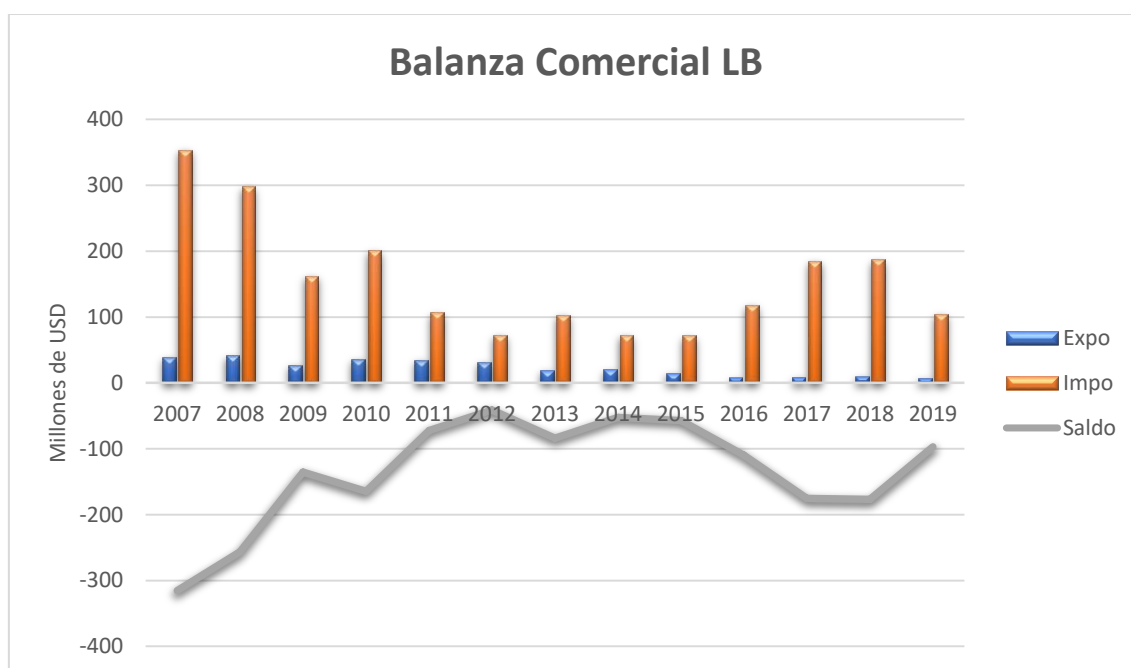
Respecto de comercio exterior de LB se analizan, la balanza comercial, los principales destinos de las exportaciones argentinas y los productos exportados más relevantes durante el periodo los periodos de gobierno de CFK (2007-2015) y MM (2016-2019)¹¹,

Balanza Comercial

Las exportaciones de LB por parte de Argentina son poco relevantes respecto del monto total FOB de las exportaciones del país, representan menos del 1%, mientras que las importaciones por su parte, dentro de las PA analizadas, tampoco superan el 1% del total importado, a pesar de esto la balanza comercial es muy deficitaria en el rubro (Figura 7).

¹¹ Los datos de 2018 y 2019 son provisorios tal como indica INDEC

Figura 7. Balanza Comercial Argentina de LB, 2007-2015.



Fuente: elaboración propia en base datos INDEC

Las exportaciones durante las gestiones de CFK alcanzaron su valor máximo en 2008 con ventas internacionales por 41 millones de USD FOB, destacándose las exportaciones de lavarropas, lo cual que explicó el 28% del total con un monto de 11,528 millones de USD FOB. Ese mismo año las importaciones ascendieron a 297 millones de USD CIF, dejando un saldo negativo en la balanza comercial por 256 millones de USD. En el año 2009 arrastrado por la crisis internacional, se produjo un descenso en el monto FOB exportado del 35% y si bien en los años siguientes hubo una leve recuperación, nunca se volvió a alcanzar a los valores de 2007 o 2008. La reducción en el saldo de la balanza comercial entre los años 2011 y 2015 está explicado por la reducción de las importaciones y no por el incremento de las exportaciones, para el año 2015 las importaciones eran un 80% menos que en 2007.

Durante la gestión MM, las exportaciones fueron muy bajas en comparación con la gestión CFK; el máximo exportado en los cuatro años de gobierno de Cambiemos fue de 10 millones de USD FOB en 2018, un 80% menos que en el mejor año de CFK, es decir, en 2008. Ahora bien, si se compara 2018 con el peor desempeño exportador durante la gestión CFK que ocurrió en 2015, con un total de 14 millones de USD FOB se advierte con un retroceso del 32%. Lo contrario ocurrió con las importaciones, que se incrementaron durante tres de los cuatro años de gestión MM, con un incremento acumulado entre 2016 y 2018 del 122%, generando que el saldo negativo de la balanza comercial superara los 100 millones de USD, lo que no ocurría desde 2011.

Destino de las exportaciones de LB

Los principales destinos de las exportaciones de LB de Argentina son los países vecinos entre los cuales se destacan, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile. Durante la primera gestión de CFK (2007-2011), los principales destinos de las exportaciones de LB fueron Paraguay, Uruguay y Chile, mientras que durante la segunda gestión (2011-2015), Chile disminuyó las compras al país al tiempo que Bolivia iba incrementando sus importaciones provenientes de Argentina, situándose en este periodo como el tercer destino de las exportaciones de LB. Por su parte en la gestión de MM, los tres principales destinos fueron Bolivia Uruguay y Chile¹² (Figura 8).

Figura 8. Exportaciones del rubro LB por país de destino entre 2007 y 2019.



Fuente: elaboración propia en base datos INDEC

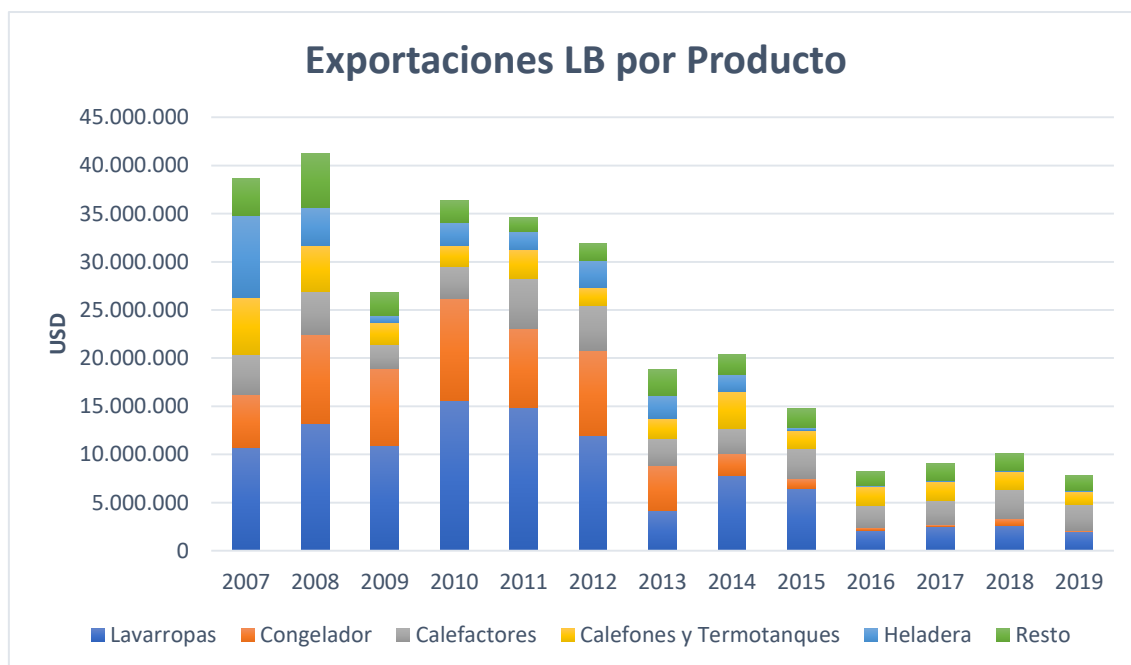
Principales productos exportados

El principal producto de exportación dentro de la LB si se tiene en cuenta el monto acumulado en el periodo 2007-2019, son los lavarropas, representando el 31% del total exportado, seguido por los congeladores y los calefactores a gas con el 20% y el 13% respectivamente. Si se consideran los periodos de gobierno de CFK y MM individualmente, entre 2007 y 2015 el principal producto exportado fueron lavarropas, mientras que entre 2016 y 2019 fueron los calefactores. (Figura 9)

¹² En los datos de 2018 y 2019 parte de los destinos de las exportaciones figuran en las estadísticas provistas por INDEC como confidencial, debido al secreto estadístico dispuesto por la disposición AFIP n° 302/2018.

En todos los productos se registran fuertes caídas tanto interanuales como entre los gobiernos de CFK y MM, siendo más pronunciadas en este último. Mientras el promedio de decrecimiento en las exportaciones en el gobierno de CFK fue del 8% y en el gobierno de MM fue del 11%. (Figura 9)

Figura 9. Exportaciones del rubro LB por producto entre 2007 y 2019.



Fuente: elaboración propia en base datos INDEC

Aplicación de las Licencias No Automáticas de Importación en el sector LB en los gobiernos de CFK (2007-2015) y MM (2016-2019)

Las LNA, tal como las define la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el Anexo 1A, del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación, son un “procedimiento administrativo [...] que requiere la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta de la necesaria a efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, como condición previa para efectuar la importación de mercancías”. Argentina hace uso de las LNA desde 1988, pero fue en el año 2004 cuando se impusieron las primeras LNA a productos de LB. En esa oportunidad los productos alcanzados fueron las heladeras, los lavarropas y las cocinas de gas.

Las LNA fueron utilizadas con bastantes diferencias entre los gobiernos de CFK y MM. En el gobierno de CFK, los funcionarios afirmaban abiertamente que se utilizaban con el fin de fomentar la industria nacional, así por ejemplo, en 2011 en una nota del diario La Nación, se recogían declaraciones de la ex presidenta CFK, en referencia a las críticas por la dureza con las que se aplicaban las LNA afirman:

“Si es por la Argentina, vamos a seguir siendo duros. Si eso es ser duro, si es para lograr más trabajo en la Argentina, más producción en la Argentina, más piezas

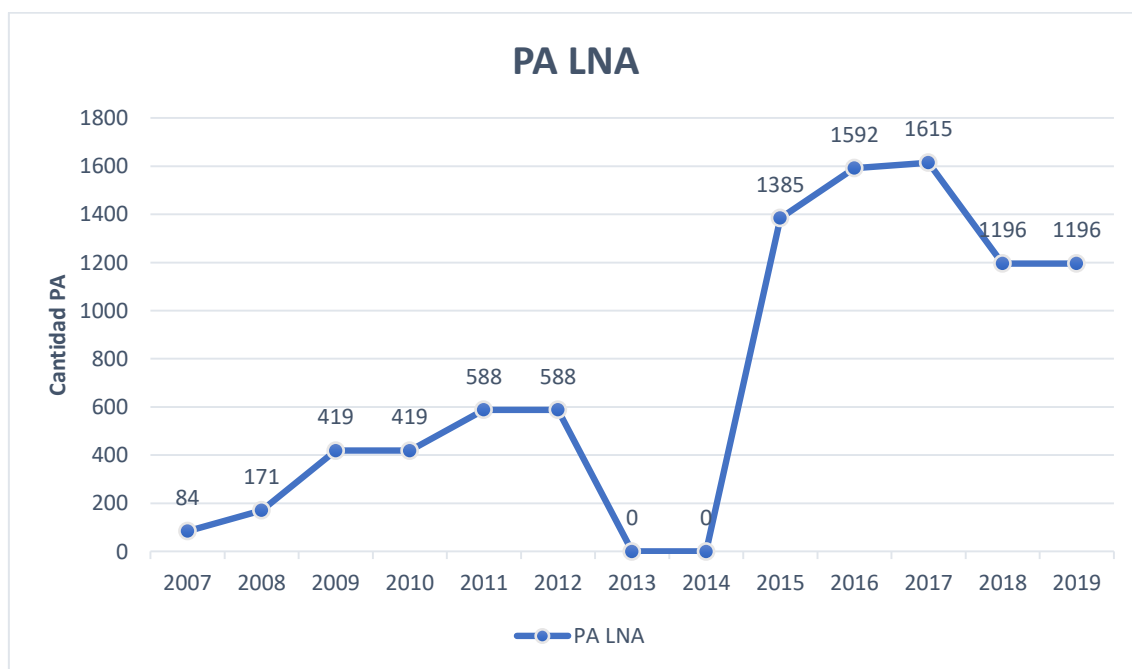
que se hagan en la Argentina, tenemos la obligación de hacerlo por los 40 millones de argentinos”. (párr. 3)

El mismo año, Débora Giorgi que en ese momento se desempeñaba como Ministra de Industria afirmaba: “Este Gobierno toma decisiones constantes para defender la producción nacional. Así, hemos extendido el listado de productos a los que se le aplican Licencias No Automáticas, de modo de monitorear el ingreso de productos en condiciones de competencia desleal” (El Cronista, 2011, párr. 4).

En la gestión de MM, las LNA fueron consideradas como un instrumento para defender los sectores sensibles de la industria, más que una forma de fomentar la industria. Cuando asumió como Subsecretario de Gestión Comercial Externa Shunko Rojas en 2016, según el diario IProfesional, se informó que: “será el encargado de autorizar la aplicación de las LNA avaladas por la OMC para regular el ingreso de productos finales con las que el Gobierno quiere trabar importaciones que afecten la supervivencia de la producción local”, (IProfesional, 2016, párr. 2) el gobierno de MM buscaba una apertura gradual de las importaciones y que los instrumentos disponibles de la política comercial sigan vigentes pero con diferentes mecanismos que los empleados en el gobierno de CFK.

A pesar de esto, las PA bajo el régimen de LNA fueron sustancialmente mayor en el gobierno de MM en donde alcanzaron las 1613 en su punto máximo y un mínimo de 1196 PA, mientras que en el gobierno de CFK la cantidad de PA máximo fue de 588. (Figura 10)

Figura 10. Cantidad de PA con LNA entre 2007 y 2019.



Fuente: elaboración propia en base resolución que regulan las LNA

Como se desprende de la figura anterior, (Fig. 10) durante el periodo de gobierno de CFK la cantidad de PA bajo el régimen de LNA fueron incrementándose año tras año hasta 2013 en donde son derogadas, ya que se había creado un régimen por el cual todos los productos debían tramitar las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) en 2012. En este nuevo régimen de DJAI la Secretaría de Comercio tenía intervención, podía observar la declaración y solicitar información adicional a los importadores, por lo que se superponía con el trámite de LNA motivo por el cual mediante la Res. 11/12, se derogan todos los Certificados de Importación, a través de los cuales se canalizaban las LNA.

Cuando la gestión MM asumió el poder en diciembre de 2015, una de las primeras medidas tomadas fue derogar las DJAI y re instaurar las LNA, pero con un número considerablemente mayor al que tuvo la gestión CFK. Mediante la Res. 5/15, las 1385 PA quedaron en el régimen de LNA, el número se incrementó en 2016 y 2017, para luego descender en 2018 a 1196 PA, número que se mantuvo hasta el fin de la gestión MM.

Resoluciones que regularon las LNA de LB durante los gobiernos de CFK y MM

Durante el gobierno de CFK, se emitieron 15 resoluciones que incrementaron la cantidad de PA bajo el régimen de LNA, dos de las cuales refirieron específicamente al rubro de los electrodomésticos, a saber, la Res. 181/08 y la Res. 329/08, mientras que otras PA del rubro se agregaron mediante resoluciones que referían a varios tipos de productos (Res. 61/09 Res. 123/09 Res. 251/09). Además, se sostuvieron las PA de LB que ya eran LNA previo al 10 de diciembre de 2007, las mismas fueron agregadas al régimen bajo las Res. 444/04 y 529/06.

Entre 2007 y 2013, las LNA se materializaron a través de la solicitud del Certificado de Importación correspondiente al rubro de la mercadería a importar. De esta manera, por ejemplo, para importar calzado se requería el Certificado de Importación de Calzado, que era emitido por la Secretaría de Gestión Comercial Externa. Los productos de LB estaban enmarcados bajo el Certificado de Importación de Artículos para el Hogar (CIAH), que contenía PA de todo el rubro electrodomésticos (PAE, línea gris, línea marrón y LB). La cantidad de PA en el CIAH luego de la última incorporación mediante la Res. 251/09, era de 24 PA, de las cuales ocho pertenecen a las PA definidas anteriormente como LB.

En la presidencia de MM se emitieron 14 resoluciones agregando o quitando PA de la lista de LNA. A diferencia de CFK, las PA no estaban distinguidas por Certificados, la manera de solicitar la LNA era en todos los casos la misma a través del Sistema Integrado de Monitoreo de Importaciones (SIMI), que actualmente continúa vigente. Una vez cargada la solicitud, se debe adjuntar un anexo con información adicional: existen 14 anexos diferentes según la PA a importar. De las 14 resoluciones mencionadas, en siete de ellas se incluyen productos de LB. Dentro del rubro de electrodomésticos, el gobierno de MM tenía bajo el régimen de LNA más de 100 PA de las cuatro subcategorías, 14 de las cuales pertenecen a las PA definidas con LB.

En diciembre de 2015, el gobierno de MM a través de la Res 5/15 establece LNA para 55 PA del rubro electrodomésticos, de las cuales nueve pertenecen a LB; mediante las resoluciones 32/16, 172/16 y 301/16 agrega 5 PA de LB al listado de LNA y elimina del mismo los aires acondicionados, que luego fueron incorporados nuevamente en la Res. 523/17 y eliminados nuevamente a través de la Res. 898/17. Ya en 2018 mediante las Res. 5/18 y 170/18 se eliminaron algunas PA más y al final del mandato de MM eran 9 las PA de LB con LNA.

Tabla 4. PA y producto con LNA durante los gobiernos de CFK y MM según resolución que las establece.

| CFK (2007-2015) | | | MM (2015-2019) | | |
|----------------------|------------|--------------------|----------------|-----------|--------------------------|
| Resolución | PA | Producto | Resolución | PA | Producto |
| Previo al 10/12/2007 | 73211100 | Cocinas | Res 5/15 | 73211100 | Cocinas |
| | 84181000 | Heladera | | 84146000 | Campana aspirante |
| | 84182100 | Heladeras | | 84151011 | Aire acondicionado |
| | 84501100 | Lavarropas | | 84151019 | Aire acondicionado |
| Res 61/09 | 84151011 | Aire acondicionado | | 84181000 | Heladera |
| | 84151019 | Aire acondicionado | | 84182100 | Heladeras |
| Res 123/19 | 8414.60.00 | Campana aspirante | | 84183000 | Congelador |
| | 8418.30.00 | Congelador | | 84184000 | Congelador |
| | | | | 84501100 | Lavarropas |
| | | | | Res 32/16 | 84221100 |
| | | | Res 172/16 | 85161000 | Termotanques eléctricos |
| | | | Res 301/16 | 73218100 | Calefactores |
| | | | | 84191100 | Calefones y Termotanques |
| | | | | 84191990 | Calefones y Termotanques |

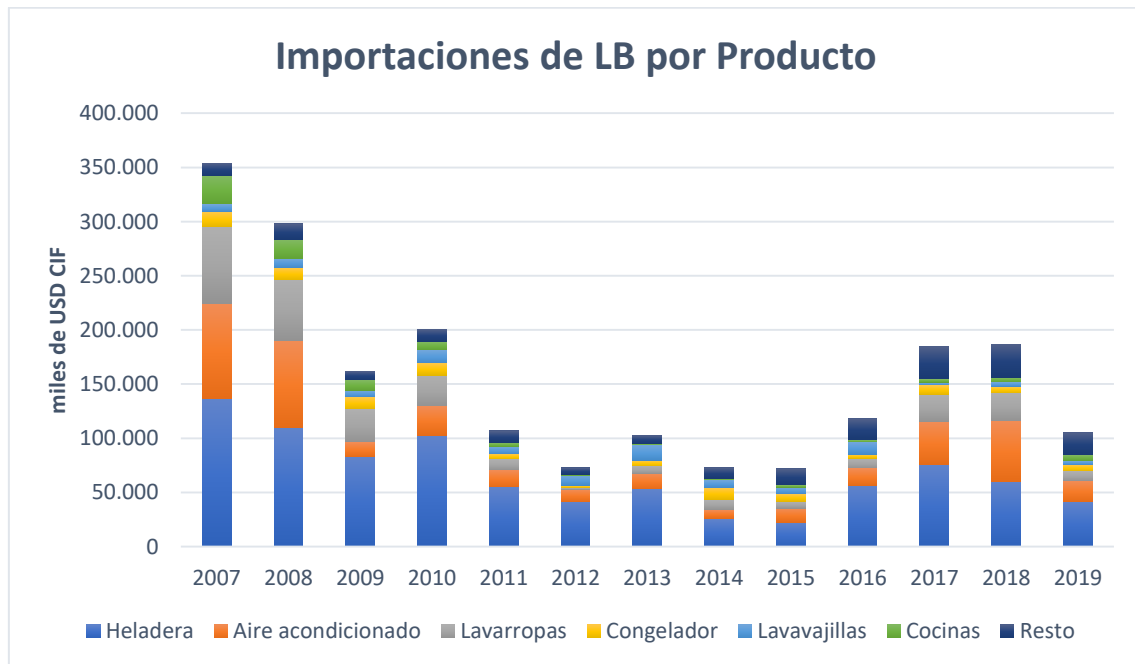
Fuente: elaboración propia en base resolución mencionadas

Importaciones de LB durante las gestiones CFK y MM (2007-2019)

Si se consideran las 22 PA definidas como LB dentro del periodo analizado, el producto con mayor nivel de importación son las heladeras, seguido por los aires acondicionados y los lavarropas. Durante el periodo de gestión de CFK, las importaciones de todo el rubro presentan una marcada tendencia a la baja, pasando de 354 millones de USD en 2007, a 72 millones de USD en 2015, un 80% menos; si se consideran el acumulado, el descenso es del 106%. Durante los tres primeros años de gobierno de MM, la tendencia a la baja se revirtió y las importaciones crecieron un 122% valor acumulado entre 2016 y 2018, con compras al exterior por 187 millones de USD. En el 2019 y ante la crisis que atravesó el país, se redujeron en un 44% las importaciones volviendo a valores similares a 2011, con importaciones por 117 millones de USD.

El producto que mayor descenso tuvo si se compa el 2007 con el 2015 fueron las cocinas con una caída del 92%, seguido por los lavarropas y los aires acondicionados con decrecimientos del 91% y 85% respectivamente. Respecto del crecimiento que se produjo entre el 2015 y el 2018 el producto que más repuntó en valores FOB importado fueron los aires acondicionados, seguidos por los lavarropas y las heladeras con 310% 310% y 166% respectivamente.

Figura 11. Importaciones de LB por producto entre 2007 y 2019.



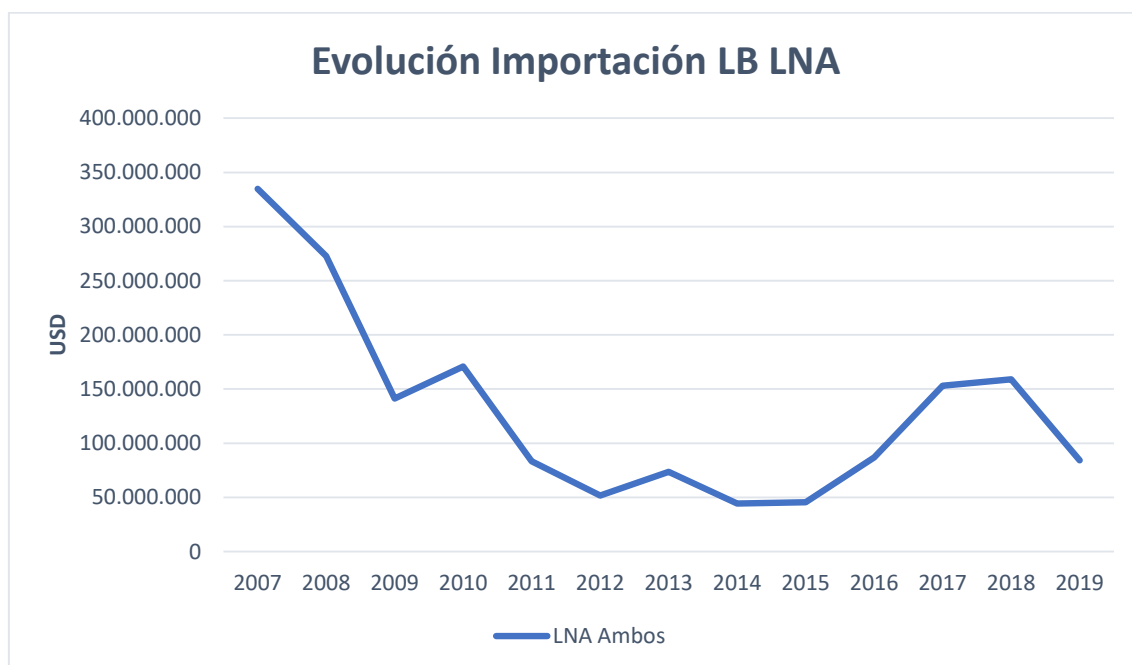
Fuente: elaboración propia en base datos INDEC

Del mismo modo, se procederá a comparar el promedio anual de importación de ambos gobiernos en los productos con mayor incidencia en el rubro. Durante la gestión CFK el promedio de importación de heladeras fue de 70 millones de USD, mientras que en el gobierno de MM fue de 58 millones de USD. Respecto de los aires acondicionados y los lavarropas, entre 2007 y 2015 las importaciones promediaron los 30 y 24 millones de USD respectivamente, mientras que entre 2016 y 2019 los montos fueron de 32 y 17 millones de USD respectivamente.

Como se ha mencionado anteriormente, los productos con mayor incidencia dentro del total importado fueron las heladeras, los lavarropas y los aires acondicionados, esos tres productos representaron entre 2007 y 2012 más del 70% de las importaciones del rubro, pero a partir del 2013 esa proporción se redujo al 60% y otros productos como los congeladores y los lavavajillas aumentaron su participación. En la gestión MM las heladeras, los lavarropas y los aires acondicionados incrementaron nuevamente su participación y los tres productos sumados volvieron a superar el 70% del total importado.

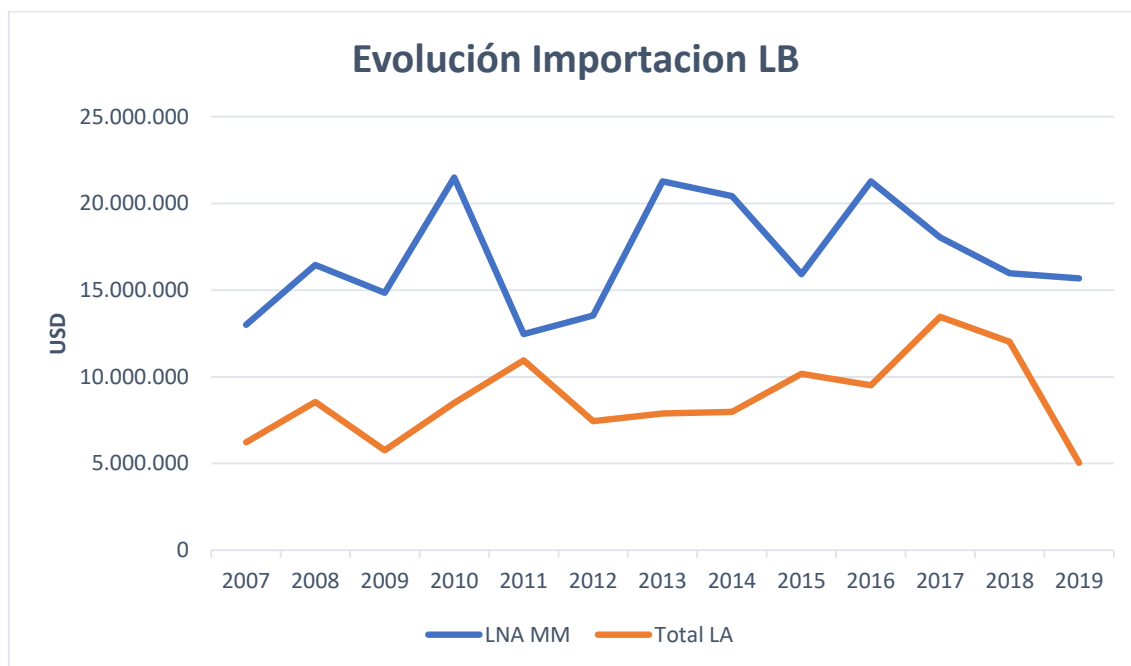
A continuación, se analiza el comportamiento de las importaciones, diferenciando por una lado los productos con LNA en ambas gestiones, -ya que la gestión de MM tuvo las mismas PA con LNA que la gestión CFK-; por otra lado las PA que no fueron LNA durante la gestión CFK pero sí en la gestión de MM, y, por último, las PA del rubro de LB que siempre fueron LA.

Figura 12. Evolución de las importaciones de LB entre 2007 y 2019 con LNA.



Fuente: elaboración propia en base datos INDEC

Figura 13. Evolución de las importaciones de LB entre 2007 y 2019 con LA y con cambio de LA a LNA entre 2016 y 2019.



Fuente: elaboración propia en base datos INDEC

En la figura 12 se muestran las PA que fueron LNA en ambas gestiones, corresponde a los productos heladeras (dos de las tres PA), aires acondicionados, lavarropas de menos de 10kg de carga, congeladores horizontales, cocinas a gas, campanas aspirantes y termotanques eléctricos, representando más del 60% de las importaciones totales del rubro.

La figura 13 ilustra la evolución de los productos que solo fueron LNA con el gobierno de Cambiemos, a saber: congeladores verticales, lavavajillas, calefactores, calefones y termotanques. Asimismo, se visualizan los montos importados de los productos que pertenecen a la LB pero que no estuvieron bajo el régimen de LNA, que son: cocinas y sus partes (dos PA que no son a gas), calefactores, heladeras (PA no contemplada en LNA), lavarropas de más de 10kg de carga, secarropas, calefactores eléctricos.

De esta manera, se observa que durante las dos gestiones de gobierno de CFK, las importaciones de LB con LNA tuvieron una clara tendencia a la baja, con descensos interanuales que promediaron el 40%. (Figura 12). El decrecimiento entre 2007 y 2015 en esta categoría es del 86%, pasando de 335 millones de USD a 46 millones de USD. Para los productos que en el periodo mencionado fueron LA, no se produjo una tendencia clara, con año en los interanualmente crecieron las importaciones como 2008,

2010 y 2013 y años con retrocesos interanual cómo 2009, 2011, 2014 y 2015. El saldo al final del gobierno fue de un incremento entre 2007 y 2015 del 36%, pasando de 19 millones de USD FOB importado a 26 millones de USD. Es decir, que mientras que los productos con LNA del rubro LB decrecieron un 86%, los productos con LA aumentaron un 36%. Ahora bien, el incremento fue diferente si se comparan los productos que durante la gestión de CFK fueron LA y durante la gestión MM fueron LNA, los cuales se incrementaron en un 22%, mientras que los productos que fueron LA en ambas gestiones se incrementaron en un 63%.

Respecto de la gestión de MM, durante el primer año -2016- se incrementaron las importaciones de los productos bajo LNA un 76%, mientras que los productos que fueron LA retrocedieron un 7%. Ahora bien, si se consideran por separados los productos que siempre fueron LNA, de los que solo fueron LNA durante la gestión de Cambiemos se evidencia que, mientras que para los primero el incremento fue del 91%, para los segundos fue del 34%, es decir que los productos que fueron LA con CFK pero LNA con MM tuvieron un incremento mucho más moderado que los que fueron LNA en ambas gestiones.

Durante 2017 y 2018 los productos que fueron LNA en ambas gestiones aumentaron un 80% acumulado, mientras que los productos que fueron siempre LA se incrementaron en un 42% en 2017 y retrocedieron un 11% en 2018; en cambio, los productos que fueron LNA solo en la gestión de Cambiemos decrecieron un 27%, valor acumulado de 2017, y 2018. En 2019 producto de la crisis internacional, todas las importaciones se redujeron en mayor proporción en los productos LA, con un decrecimiento del 58%, -seguido por los productos LNA en ambas gestiones con el 47%, mientras que los productos LNA de la gestión MM retrocedieron el 2%.

Repercusión de la aplicación de LNA en las gestiones CFK y MM

Para concluir el análisis se analizan algunas perspectivas y puntos de vista de los principales referentes del sector de la administración del comercio durante las dos gestiones analizadas.

Como ya se hemos señaló respecto a lo acontecido durante la gestión CFK, tanto los funcionarios como los productores locales, apuntaban a la sustitución de importaciones debido al incremento de la fabricación local y a la restricción de importaciones; se buscaba además, sustituir no solo bienes finales, sino también, materia prima.

Este proceso de sustitución de importaciones se materializó, entre otras medidas, mediante las LNA, el diario Iprofesional así lo subrayaba en 2009, con un titulado que expresaba “Aseguran que, por trabas a importaciones, se recuperó el sector de electrodomésticos” y señalaba que LNA significaba un respaldo del gobierno al sector, no solo a la producción si no al empleo: “En ese sentido, el titular de CAFAGAS, Hugo Ganim, señaló también que las empresas hacen el esfuerzo al incorporar personal porque se sienten respaldadas con la aplicación de las licencias no automáticas” (Iprofesional, 2009, párr. 10).

Lo expresado por este diario era coincidente con las distintas cámaras que nucleaban a los fabricantes de electrodomésticos y así lo remarcaba en 2010 el diario Comercio y Justicia

“Integrantes de las Cámaras Argentinas de Industrias de Refrigeración y Aire Acondicionado (Cairaa), de Fabricantes de Electrodomésticos (Cafed) y de Artefactos a Gas (Cafagas) aseguraron que las trabas a las importaciones aplicadas por el Gobierno favorecieron al sector durante 2009 de manera tal que las industrias nacionales incrementaron su participación en el mercado en un 30%. (Comercio y Justicia, 2010, párr. 1)

Gracias a la política de sustitución de importaciones, mediante las LNA durante la primera gestión de CFK el sector realizó importantes inversiones durante el año 2009. La firma Codini por ejemplo realizó una inversión de 2,5 millones de USD para fabricar los lavarropas de la marca *LG*, *Frimetal* para ampliar la planta tuvo que invertir 20 millones de USD y contratar 400 empleados adicionales, lo mismo que sucedió con *Kronen* en alianza con la mexicana Mabe que realizó una inversión por 20 millones de USD. (Comercio y Justicia, 2010).

En este sentido, la ex Ministra de Industria Débora Giorgi afirmó que el desempeño del sector está acompañado “por políticas públicas, tanto para elevar el poder adquisitivo de nuestros ciudadanos como para preservar nuestro mercado de la competencia extranjera desleal” (La Prensa, 2012, párr. 4). En 2014 en una reunión con referentes del sector, la mencionada funcionaria defendió el uso de las herramientas del comercio y su modo de aplicación argumentando que el crecimiento exponencial de la producción que se dio en el sector desde 2003, responde a “un agresivo proceso de sustitución de importaciones que se llevó a cabo no solamente sustituyendo el producto terminado, sino aumentando fuertemente la integración local de partes y piezas” (Casa Rosada, 2014, párr. 4). Durante la misma reunión, el Vicepresidente de la empresa *Alladio* confirmaba los objetivos que “nos hemos planteado junto con el Gobierno Nacional, fundamentalmente sustitución de importaciones por más de 200 millones de dólares en productos terminados y más de 75 millones de dólares en insumos no producidos en el país” (Casa Rosada, 2014, párr. 10).

La continuidad de las políticas de sustitución de importaciones, acompañadas por otras medidas para el fomento del consumo lograron que en 2014, la participación del sector superara el 80%, así lo afirmó la ex Ministra Giorgi, según la agencia de noticias Télam: “Débora Giorgi, detalló que la participación nacional en el mercado local pasó de 18 por ciento en 2001 a 86,5 por ciento este año” (Télam, 2014, párr. 1), en la misma nota se resalta la importancia del sector en cuanto a generación de empleo “el crecimiento exponencial que ha tenido el sector, permitió generar de manera directa unos 12.500 puestos de trabajo en el país” (Télam, 2014, párr. 10). El incremento en la participación del mercado se dio, como ya hemos mencionado, gracias a las inversiones que generaron un exponencial crecimiento de la fabricación local,

“Por ejemplo, en el segmento de refrigeradores domésticos la producción de 2011/2013 promedió las 850 mil unidades quintuplicando las cifras de 2002/03. En congeladores domésticos la cifra récord de 2012 de 334 mil unidades producidas creció prácticamente 1.000% con respecto a los mínimos de 2002. En cocina a gas de uso familiar la fabricación nacional media entre 2011 y 2013 orilló las 822 mil unidades mostrando un alza 665% respecto de 2002. La producción de lavarropas es ocho veces superior.” (La Capital, 2015, párr. 2)

Pero esta tendencia se revierte en 2016, bajo la administración Cambiemos el sector de LB que venía de años de disminución de las importaciones y aumento de la fabricación local, perdió parte de la participación nacional, según releva Iprofesional, “un informe elaborado por la consultora Ecolatina y la especializada en investigación de mercados *Key Market*, arroja que durante 2016 la importación de electrodomésticos desplazó a los productos nacionales, ganando participación en el mercado.” (Iprofesional, 2017, párr. 1). El incremento de las importaciones, se convino con el decrecimiento del consumo, provocando el desplazamiento de la industria nacional. Según el informe de Ecolatina, la pérdida de la participación de la producción doméstica fue de 3,1% (Iprofesional, 2017)

La crisis cambiaria de 2018 agravó aún más la situación; el diario Rosario Plus en 2018 subrayaba que “los factores de la crisis, son varios. Por un lado, la caída de las ventas. La merma oscila entre un 40 y 50% respecto a otros años. Y por el otro, el aumento indiscriminado de importaciones.” (Rosario Plus, 2018) en la misma nota se recogía la opinión de Roberto Lenzi, titular de la empresa *Briket*, en donde señalaba: “No estamos cerrados a que se importe, está bien por ejemplo en lo que hace a productos de alta gama. Pero tiene que haber cierta regulación para que no afecte a la producción local” (Rosario Plus, 2018).

Con el fin de reactivar el consumo, el gobierno de MM lanzó una serie de medidas acordadas con referentes del sector. Al respecto, la revista *EnRetail* señalaba que “la actualidad del sector preocupa al Gobierno ya que se están perdiendo puestos de trabajo, por lo que, si no cambian rápido las perspectivas, la situación no se va a revertir fácilmente” (Bravo, 2019). Estas medidas consistían en una financiación sin interés, lanzamiento de la “Semana de la Línea Blanca” y cambio en el etiquetado para calificar con más exactitud la eficiencia energética. A pesar de esto se cerraron algunas fábricas como la planta de *Kronen* (Mabe en Haedo), tal como informó Página 12 (2018): “Acorralada por menores ventas ante la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores y por la apertura de las importaciones, Mabe cerrará su planta de Haedo, dejando un tendal de 120 trabajadores en la calle.” (Página 12, 2018, párr. 12). Y es que, tal como lo indica el Informe de Coyuntura Económica sobre Producción y Comercio de la Universidad Nacional de Avellaneda (2018): “la producción de línea blanca también fue una de las más afectadas por las importaciones y la caída del consumo. Entre estos productos, los que más cayeron son las heladeras (-67%), secarropas (-48%), lavarropas (-47%) y los freezers (-30%)”, (p. 5) interanualmente entre 2017 y 2018.

Rosario, junto con Córdoba y Buenos Aires, es uno de los polos productores de LB, especialmente de heladeras. Para comienzos de 2019, la UOM Rosario solicitó que se declare la emergencia en el sector metalúrgico, debido a los despidos sucedidos remarcando que el sector más perjudicado fue el de LB, en donde: “hubo 397 despidos, 2.870 trabajadores están suspendidos o con recortes de salario y hay una fábrica cerrada. Según el abogado de la UOM, Pablo Cerra, el sector fue perjudicado por la baja de consumo y la apertura de importaciones.” (Notife, 2019, párr. 8).

Debido a esta situación, el Ministerio de Producción, conducido en ese momento por Dante Sica, lanzó la Mesa Sectorial de LB, de las que participaron las principales cámaras del sector (FEDEHOGAR, CAFED, CAFAGAS y CAIRAA) por parte de los sindicatos, la UOM y ASIMRA y representante del Estado, con el objetivo de formular una agenda en común para abordar los principales temas de competitividad planteados por el sector que giraban en torno a los ejes de internacionalización y competitividad, estructura laboral, fomento del mercado interno, regulaciones y normas técnicas principalmente las referidas a eficiencia energética y simplificación de trámites.

CONCLUSIONES

El sector de LB ha sido calificado como estratégico, tanto por la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, como por la gestión de Cambiemos conducida por Mauricio Macri, en ese sentido, durante ambos periodos se han definido distintas políticas con el fin de mejorar la competitividad del sector.

La LB, es parte de la rama de la producción industrial metalmecánica, en Argentina su desarrollo comenzó en 1910; desde ese momento y paulatinamente se fue ampliando de la mano del abaratamiento de la energía, la luz eléctrica en los hogares y el desarrollo tecnológico. Durante los momentos de apertura económica, los 70 y los 90, la industria local perdió participación siendo reemplazada por los productos importados, llegando a valores mínimos luego de la crisis del 2001.

El sector metalmecánico en general y de LB en particular en Argentina, tiene una serie de ventajas comparativas que lo hacen competitivo, como ser la disponibilidad de las materias primas nacionales, como la siderurgia proveedora de chapas y conductos, la petroquímica a partir de la cual se elaboran los plásticos, mangueras y pinturas, teniendo la necesidad de importar únicamente los componentes electrónicos del producto final. Es por este motivo, entre otros, como los precios de la logística (los aparatos de LB, por su volumen, acarrear grandes costos de transporte) que en el país existen múltiples fábricas de línea blanca, ya sea nacionales que fabrican con su propia marca, como internacionales o transnacionales que optan por instalar fábricas propias o terciarizar la producción de sus marcas en fábricas locales.

En el mundo, China domina la producción y exportaciones mundiales de todos los productos del sector, mientras que en Latinoamérica México es el actor dominante y aunque existe una multiplicidad de marcas, es un sector concentrado en pocas empresas transnacionales.

El plan industrial iniciado con Néstor Kirchner entre 2003 y 2004, sumado al tipo de cambio alto y el salario real bajo provocaron que el consumo se volcara a la industria nacional, desplazando los productos importados. Esta tendencia se profundizó con la llegada de CFK al poder, hacia el año 2008, el salario real se había recuperado y ante el incremento de los productos importados, se tomaron una serie de medidas para sustituir importaciones y beneficiar a la industria nacional, entre ellas la aplicación de las LNA de Importación, a partir de los decretos 444/04, 529/06, 181/08, 329/08, 61/09, 123/09, 251/09 con lo que se incrementaron las PA bajo LNA del sector LB y se creaba el Certificado de Importación de Artículos para el Hogar (CIAH).

Con una fuerte política de protección de la industria nacional mediante la sustitución de importaciones, se buscó incrementar la capacidad instalada del sector y disminuir las importaciones, lo cual- efectivamente sucedió si se compara los números de importación del sector entre 2007 y 2015, ya que éstas se redujeron en un 80%, mientras que la producción local se incrementó exponencialmente, logrando una participación del mercado de más del 80%.

Con el cambio de gestión en diciembre de 2015, se modificó la forma de aplicación de las LNA, que entre 2013 y 2015 se administró a través de DJAI y si bien la cantidad de PA bajo el régimen de LNA fue muy superior durante la gestión de MM, este instrumento fue utilizado para fines estadísticos y no como freno a las importaciones. Pruebas de ellos es el incremento en todos los sectores, incluido el de LB, que solo durante el primer año de gestión tuvo un crecimiento del 64%, pero si se tienen en cuenta la evolución entre 2015 y 2018 (ya que de 2019, AFIP informa que los datos son parciales), el salto asciende a 166% en heladeras, 330% en aires acondicionados 310% en lavarropas, principales productos del sector.

Este crecimiento de las importaciones, sumado al freno del consumo provocaron una grave crisis en el sector, lo que condujo al cierre de fábricas, a la reducción del personal ocupado en el sector y una disminución de los productos fabricados nacionalmente, perdiendo la producción local participación del mercado.

Por tanto, es posible concluir que en lo referente al sector LB, la forma de administrar las Licencia No Automáticas durante las gestión Cristina Fernández Kirchner, sumado a otras políticas de fomento de la industria nacional, lograron el crecimiento y expansión del sector, mientras que en la administración de Mauricio Macri, las Licencias No Automáticas de Importación no persiguieron los mismos fines, y la política aperturista, sumado a la crisis cambiaria de 2018 y económica de 2019, generaron una crisis en el sector.

Al momento de escribir la presente investigación, la política económica del gobierno actual (Alberto Fernández y CFK) y la implementación de las LNA es similar a la de CFK, por lo que habrá que ver en próximas investigaciones si se logra como resultado la recuperación del sector.

Bibliografía:

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) (1947). Disponible en: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf

Busso, A., y Zelicovich, J. (2016). El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿ desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico?. *Conjuntura Austral*, 7(37), 17-24.

Busso, A. (2014). Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013): Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos. *Estudios Internacionales (Santiago)*, 46(177), 9-33.

Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?. *Revista Relaciones Internacionales* 50: 143-170.

Casa Rosada (2011). *La Presidenta presentó el Plan Estratégico Industrial 2020*. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/25441-la-presidenta-presento-el-plan-estrategico-industrial-2020>

Diario Clarín (2010). *Diagnóstico coincidente entre analistas privados. El gasto público llegó al nivel más alto en varias décadas*. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antiores/gasto-publico-llego-nivel-alto-varias-decadas_0_rJjZJkDRTKg.html

CFKArgentina (2014). Discurso de Cristina Kirchner en la ONU, 2014. Recuperado en: <https://www.cfkargentina.com/cristina-kirchner-69-asamblea-onu/>

CFKArgentina (2015). Cristina Kirchner en la 70° Asamblea General de Naciones Unidas (2015). Recuperado de <https://www.cfkargentina.com/discursos-de-cristina-kirchner-en-la-70-asamblea-general-de-naciones-unidas-onu/>

El Cronista (2018). *Cómo fue la última década de la Argentina en materia de inflación*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economia-politica/Como-fue-la-ultima-decada-de-la-Argentina-en-materia-de-inflacion-20181017-0006.html>

Famunera, A. P.. (2017). *Políticas comerciales del gobierno nacional durante el periodo 2011-2016 y sus consecuencias en el sector automotriz*. Universidad Abierta Interamericana. Recuperado de : <http://imgbiblio.vaneduc.edu.ar/fulltext/files/TC127118.pdf>

García Delgado, D. y Peirano, M. (2011): *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires: Ciccus-IDISA-FLACSO.

González, G. (2016). *Impacto de la crisis financiera de 2008 en Argentina*. Universidad Nacional De Río Cuarto.

Diario La Nación (2008). *Bienes de consumo. Aumentan las importaciones. En el primer cuatrimestre del año, las compras al exterior crecieron un 38%; debaten su efecto en la industria nacional*. Recuperado de : <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/aumentan-las-importaciones-nid1021569/>

Miranda, R. (2018). Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas. *Reflexión política*, 20(39), 8.

Página 12 (2008). *La Aduana anunció nuevas normas para evitar la subfacturación en las importaciones*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-113435-2008-10-16.html?mobile=1>

Rampinini, A. V., Zeolla, N. H. y Mondino, L. (2020). *La política comercial y su impacto en las elasticidades del precio e ingreso del comercio exterior en sectores muebles, calzado y prendas de vestir en Argentina 2003-2015*. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, forthcoming. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.450

Reinert, E. (2007). *La globalización de la pobreza. Cómo se enriquecieron los países ricos y por qué los países pobres siguen siendo pobres*. Barcelona: Crítica.

Saluzzio, M.(2015). *El caso "Argentina - medidas que afectan a la importación de mercancías" ¿una consecuencia "esperable" de la política comercial externa argentina?* Universidad Nacional De Rosario.

Salvia, S. (2015). Políticas económicas, mercado mundial y acumulación de capital en la Argentina post-convertibilidad. *Revista de Economía Crítica*, 19, 178-196.

Varesi, G. Á. (2016). Acumulación y hegemonía en Argentina durante el kirchnerismo. *Problemas del desarrollo*, 47(187), 63-87.

Wainer, A. G. (2018). Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015). *Revista mexicana de sociología*, 80(2), 323-351.

Amico, F. (2020). La macroeconomía de Macri: Adiós represión financiera, bienvenido nuevo default. *Circus Revista Argentina de Economía* (17).

Argentina.gob. (2017). *Tierra del Fuego: acuerdo para mejorar la competitividad de la industria electrónica*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/tierra-del-fuego-acuerdo-para-mejorar-la-competitividad-de-la-industria-electronica>

Argentina.gob. (2018). *Sica: “Queremos tener una inserción inteligente al mundo con reglas claras e igualitarias con todos los inversores”*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/sica-queremos-tener-una-insercion-inteligente-al-mundo-con-reglas-claras-e-igualitarias-con>

Bae Negocios (2018). *Advierten que la industria del calzado está "en riesgo de extinción"*. <https://www.baenegocios.com/economia-finanzas/Advierten-que-la-industria-del-calzado-esta-en-riesgo-de-extincion--20180501-0056.html>

Barrera, M., y Bona, L. (2018). La fuga de capitales en la Argentina reciente (1976-2018). *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 26(2), 7-32.

Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? *Revistas Relaciones Internacionales* 50, 143-170.

Busso, A. (2017)- El rol de los Estados Unidos en el diseño de la política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis. *Anuario en Relaciones Internacionales IRI UNLP 2017*, 1-15.

Busso, A. y Barreto, L. (2020) *Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019)*. *URVIO-Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (27).

Cancillería Argentina (2019). La Argentina se retira de la UNASUR. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-se-retira-de-la-unasur>

Casa Rosada Presidencia. (2015). Palabras del Presidente de la Nación, Mauricio Macri, ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35023-palabras-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-ante-la-asamblea-legislativa-en-el-congreso-de-la-nacion>

Casa Rosada Presidencia. (2016). Conferencia de prensa del presidente Mauricio Macri y su par colombiano Juan Manuel Santos en Bogotá. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/conferencias/36574-conferencia-de-prensa-del-presidente-mauricio-macri-y-su-par-colombiano-juan-manuel-santos-en-bogota>

Casa Rosada Presidencia (2016). Conferencia de prensa del presidente de la Nación, Mauricio Macri, y del ministro de Hacienda, Alfonso Prat-Gay, en el Foro Económico Mundial de Davos, Suiza. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/conferencias/35333-conferencia-de-prensa-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-y-del-ministro-de-hacienda-alfonso-prat-gay-en-el-foro-economico-mundial-de-davos-suiza>

Casa Rosada Presidencia (2019). Macri celebró el acuerdo Mercosur-UE en el cierre de la Cumbre del G20. <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/45716-macri-celebro-el-acuerdo-mercosur-ue-en-el-cierre-de-la-cumbre-del-g20>

CEPAL. (2019). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/190814_presentacion_flagship_ied_final_sala.pdf

CEPAL. (2018). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. http://www.iberglobal.com/files/2018-2/ide_la_cepal.pdf

Cooperativa La 770 (2019). *Guillermo Moretti: “Sica es el ministro de la desindustrialización de la Argentina”*. <https://radiocooperativa.com.ar/guillermo-moretti-sica-es-el-ministro-de-la-desindustrializacion-de-la-argentina/>

Dipublico.org (2016). *Argentina asume la presidencia pro t mpore del MERCOSUR en medio del conflicto con Venezuela*. <https://www.dipublico.org/104766/argentina-asume-la-presidencia-pro-tempore-del-mercosur-en-medio-del-conflicto-con-venezuela/>

Eleisegui, P. (2019). *Industria textual, perdedora de la “era Macri”, se entusiasma con resurgir en un entorno protegido*. <https://www.iprofesional.com/economia/303265-empresas-y-empleo-textil-en-crisis-por-que-el-sector-apuesta-a-fernandez>

Explícito online (2019). *No más industria argentina*. La apertura de importaciones destruyó las pymes de calzado, textiles y muebles. <https://explicitoonline.com/la-apertura-de-importaciones-arraso-con-las-pymes-de-calzado-textiles-y-muebles/>

Frenkel, A. (2016). *Muevan el mundo que me quiero subir: Política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri*. Informe De Coyuntura ORALC (2), pp. 1-18.

Frenkel, A., y Azzi, D. (2018). *Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)*. *Colombia Internacional*, (96), 177-207.

Lewkowicz, J. (2019). *El sector maderero se está haciendo un aserrín*. <https://www.pagina12.com.ar/201410-el-sector-maderero-se-esta-haciendo-aserrin>

Listrani, T. y Zaccato, C. (2018). *Tendiendo puentes en aguas turbulentas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015- 2018)*. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3(6), 117-207.

Infobae (2019). *“Presidente, tenemos acuerdo”: el audio de WhatsApp de un emocionado Faurie a Macri*. <https://www.infobae.com/politica/2019/06/28/presidente-tenemos-acuerdo-el-audio-de-whatsapp-de-un-emocionado-faurie-a-macri/>

Macri, M. [MauricioMacri]. (24 de noviembre de 2015). *NUESTRA CANCELLER. Estoy muy contento y orgulloso de anunciar que Susana Malcorra será la Canciller de mi gobierno*. [Publicación de estado]. Facebook. <https://www.facebook.com/mauriciomacri/posts/10153808216208478:0>

MERCOSUR. (2017). *Suspensión de Venezuela en el Mercosur*. <https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>

Míguez, M. C. (2017). La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado? *Revista Estado y Políticas Públicas*, (8), 103-120.

Página 12. (2016). *Las Pymes “desplazadas” por la apertura de importaciones*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-301602-2016-06-12.html>

Palacio, P. (2019). La reformulación de la política exterior argentina en el gobierno de Macri: el difícil equilibrio entre los cambios globales y las crisis domésticas (2015–2018). *Anuario Latinoamericano—Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 7, 193-212.

Santander Trade Markerts (s.f). ARGENTINA: INVERSIÓN EXTRANJERA. https://santandertrade.com/es/portal/establecerse-extranjero/argentina/inversion-extranjera?url_de_la_page=%2Fes%2Fportal%2Festablecerse-extranjero%2Fargentina%2Finversion-extranjera&&actualiser_id_banque=oui&id_banque=0&memoriser_choix=memoriser

Telefe Noticias. (8 de febrero de 2017). Macri viajó a Brasil - Diario de Medianoche [Archivo de Vídeo]. Youtube https://www.youtube.com/watch?v=ngq3sVMIC1o&ab_channel=TelefeNoticias

Todo Noticias. (8 de mayo de 2018). Macri: Decidí iniciar conversaciones con el FMI [Archivo de Vídeo]. Youtube https://www.youtube.com/watch?v=YTiTfCACJKU&ab_channel=TodoNoticiasTokatlian

an, J. G. y Russell, R. (2017). Macri: en busca de una nueva inserción internacional. *Anuario Internacional CIDOB*, 216-222.

Toppazzini, C. (2018). *Sin freno a las importaciones de neumáticos. El impacto comercial y las estrategias en un sector automotriz*. <https://noticias.perfil.com/noticias/general/2018-04-11-sin-freno-a-las-importaciones-de-neumaticos.phtml>

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD, 2017). World Investment Report Investment And The Digital Economy 2017. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2017_en.pdf

Ámbito. (2006). *Whirlpool invertirá \$8 millones en Tierra del Fuego*. <https://www.cronista.com/impresa-general/Whirlpool-invertira-8-millones-en-Tierra-del-Fuego-20060323-0038.html>

Bravo, R. (2019). *Línea Blanca: Medidas del Gobierno para reactivar el sector*. <https://www.enretail.com/2019/02/14/linea-blanca-medidas-del-gobierno-para-reactivar-el-sector/>

Casa Rosada. (2014). *Declaraciones de la ministra Débora Giorgi, al finalizar el encuentro con empresarios del rubro electrodomésticos*. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/27064-declaraciones-de-la-ministra-debora-giorgi-al-finalizar-el-encuentro-con-empresarios-del-rubro-electrodomesticos>

Centro de Estudios para la Producción. (2002). El sector de grandes electrodomésticos en Argentina. *Síntesis de la Economía Real*, 28. https://www.funcex.org.br/material/redemercosul_bibliografia/biblioteca/ESTUDOS_ARGENTINA/ARG_28.pdf

Comercio y Justicia. (2010). *Licencias no automáticas dispararon producción local*. <https://comercioyjusticia.info/economia/licencias-no-automaticas-dispararon-produccion-local/>

El Cronista. (2011). *Giorgi respondió a los que critican las licencias automáticas*. <https://www.cronista.com/economia-politica/Giorgi-respundio-a-los-que-critican-las-licencias-automaticas-20110228-0070.html>

Historia y Biografía. (2018). *Historia de General Electric*.: <https://historia-biografia.com/historia-de-general-electric/>

InfoNegocios. (2019). *Pese a la coyuntura LG apuesta por el país: lanza 3 smartphones (muda una de sus fábricas de Córdoba a Buenos Aires)*. <https://infonegocios.info/nota-principal/pese-a-la-coyuntura-lg-apuesta-por-el-pais-lanza-3-smartphones-muda-una-de-sus-fabricas-de-cordoba-a-buenos-aires>

Instituto Nacional de Educación Tecnológica (2009). *Estudio sector metalmecánico*. http://catalogo.inet.edu.ar/files/pdfs/info_sectorial/metalmecanico-informe-sectorial.pdf

Iprofesional. (2017). *Un estudio de Ecolatina reporta una disminución significativa del share nacional en lavavajillas, afeitadoras y la totalidad de la línea blanca*. <https://www.iprofesional.com/economia/248684-los-importados-ganan-terreno-en-el-mercado-de-electrodomesticos>

Iprofesional. (2009). *Aseguran que, por trabas a importaciones, se recuperó el sector de electrodomésticos*. <https://www.iprofesional.com/notas/88122-Aseguran-que-por-trabas-a-importaciones-se-recuper-el-sector-de-electrodomsticos>

Iprofesional. (2016). *Leila Nazer renunció a la subsecretaría de Comercio Exterior y la reemplazará un "Harvard boy" amigo íntimo de Miguel Braun. Perfil del nuevo funcionario*. <https://www.iprofesional.com/actualidad/237827-cambios-en-la-secretaria-de-comercio-shunko-rojas-el-nuevo-encargado-de-trabar-o-liberar-las-importaciones>

La Capital. (2015). *Producción de línea blanca, con desarrollo local*. <https://www.lacapital.com.ar/economia/produccion-linea-blanca-desarrollo-local-n488723.html>

La Nación. (2011). *Comercio exterior / Coincidencias de Boudou y Giorgi. Cristina Kirchner defendió las trabas a las importaciones.*: <https://www.lanacion.com.ar/economia/cristina-kirchner-defendio-las-trabas-a-las-importaciones-nid1404059/>

La Prensa. (2012). *Giorgi aseguró que la producción nacional de electrodomésticos abastece en casi un 100% al mercado interno*. <http://www.laprensa.com.ar/396940-Giorgi-aseguro-que-la-produccion-nacional-de-electrodomesticos-abastece-en-casi-un-100-al-mercado-interno-note.aspx>

Ministerio de Producción y Trabajo. (2019). *Argentina Exporta: Línea Blanca doméstico: crecimiento, concentración e internacionalización de su producción en los años de posconvertibilidad (2002-2012)*.

Moya, D., Peirano, M., Grasso, F. y Kossacoof, S. . (2012). Cuadros de Situación Tecnológica. Complejo productivo: electrónica de consumo. En Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI), *Análisis Tecnológico Sectorial*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/est_ind_analisis_tecnologico-sectorial.pdf

Naspleda, F. D. (2018). Estrategias empresariales en la industria de artículos de uso doméstico: crecimiento, concentración e internacionalización de su producción en los años de posconvertibilidad (2002-2012). *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, (23), 71-90. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/1229/1882>

Notife. (2019). *La UOM Rosario pidió la emergencia el sector metalúrgico*. <https://notife.com/656070-la-uom-rosario-pidio-la-emergencia-el-sector-metalurgico/>

Página 12. (2018). *Cierra Mabe*. <https://www.pagina12.com.ar/110987-cierra-mabe>

Piscitelli, A. (2002). *La tecnologización de los hogares*. <http://www.filosofitis.com.ar/2002/10/02/la-tecnologizacion-de-los-hogares/>

ProMéxico. (2015). *La Industria de Electrodomésticos en México*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/76328/DS_Electrodomesticos_2015.pdf

Télam. (2014). *La mayoría de los electrodomésticos que se venden son nacionales*. <https://www.telam.com.ar/notas/201406/69212-industria-electrodomesticos-produccion-nacional.php>

Universidad Nacional de Avellaneda (2018). *Viento de cola: con los precios internacionales del año pasado, las exportaciones caerían 4,3% y el saldo comercial*

