



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Rampinini, Anahí Verónica

Eficacia e impacto distributivo en la cadena de valor de la política comercial en sectores mano de obra intensivos en Argentina 2003-2015



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Rampanini, A. V. (2021). Eficacia e impacto distributivo en la cadena de valor de la política comercial en sectores mano de obra intensivos en Argentina 2003-2015. (Tesis de doctorado). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3006>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Eficacia e impacto distributivo en la cadena de valor de la política comercial en sectores mano de obra intensivos en Argentina 2003-2015

TESIS DOCTORAL

Anahí Verónica Rampinini

anahi.rampinini@gmail.com

Resumen

La política comercial ha sido una herramienta muy utilizada por los países para encausar procesos de desarrollo. A su vez, la historia económica demuestra que el uso de la política comercial ha contribuido al desarrollo económico mediante el impulso a procesos productivos virtuosos. No obstante, muchas de estas experiencias exitosas se desarrollaron bajo un contexto internacional que imponía menos límites al uso de política comercial que el actual, lo que implicó la utilización generalizada de instrumentos simples, como aranceles y subsidios, de aplicación rápida y directa.

Las nuevas formas de producción global fragmentada, que se comienzan a evidenciar a partir de la segunda mitad del Siglo XXI, aumentaron el poder de las Empresas Transnacionales que lideran dichos procesos y generaron una creciente interdependencia económica entre países. Esto limitó el uso de instrumentos simples de política comercial, característicos de etapas anteriores, y propició el desarrollo de nuevos instrumentos de mayor sofisticación, como son las medidas sanitarias y fitosanitarias o los obstáculos técnicos al comercio. Estas herramientas son frecuentemente utilizadas por los países desarrollados para proteger su producción con alto valor agregado.

El mundo en desarrollo ha hecho uso de algunos de estos nuevos instrumentos, pero de menor complejidad, como es el caso de la Licencia No automática. Argentina no fue la excepción, durante el estallido de la crisis internacional de 2008 ha hecho uso de estos instrumentos, aunque cabe destacar que también muchos países desarrollados los utilizaron en dicha coyuntura.

En función de ello, la presente tesis analiza el impacto de la política comercial, específicamente de la Licencias No Automática de Importación (LNA) y de la Declaración

Jurada Anticipada de Importación (DJAI), en los sectores de fabricación de muebles, de calzado y de prendas de vestir, junto con los sectores de fabricación de los principales insumos relacionados, durante el período 2003 al 2015.

La metodología propuesta intenta identificar el impacto de las medidas a partir de cambios en los comportamientos tanto de los sectores de bienes finales como de los principales eslabones de las cadenas de valor relacionados a estos.

Los principales hallazgos del trabajo dan cuenta de que la política comercial ha generado una modificación estructural en las elasticidades precio e ingreso de importación en los tres sectores analizados, implicando una evolución de las importaciones reales inferior a la evolución proyectada de las importaciones de no haberse aplicado la política comercial.

A partir de la intensificación de la restrictividad de la política comercial, se evidenció un aumento de la producción en mayor medida en el sector de calzado, seguido por muebles y luego prendas de vestir. Por otro lado, se detectó que la medida, si bien no incrementó los niveles de empleo, en algunos sectores permitió su recuperación después del estallido de la crisis internación y/o por lo menos evitó que luego de esta continuara un descenso.

Respecto de la sustitución de importaciones, se pudo detectar que durante el período de la LNA se dio un efecto sustitución importaciones en los sectores de calzado y muebles, a partir del incremento de las importaciones de los principales insumos vinculados a la producción de bienes finales de cada sector y el aumento de las importaciones de maquinarias y/o herramientas relacionadas a dicha producción. En el caso del sector prendas de vestir, su insumo principal, los hilados, también fue alcanzados por la LNA, evidenciándose un proceso de sustitución de importaciones de este insumo, a partir de aumentos tanto en la producción como en la importación de maquinarias relacionadas.

A su vez, se develó que en los tres sectores el ahorro bruto generado, en función a la diferencia entre el monto importado real y el monto de importación proyectado a partir de la econometría, fue suficiente para cubrir los incrementos de las importaciones de insumos. Estos ahorros fueron menores a los esperados debido a que, a partir de la implementación de la política comercial, se observó un cambio de composición de la canasta importadora, reemplazando bienes de menor valor unitario por bienes con mayor valor unitario. Lo que generó que si bien las importaciones se redujeron en cantidad, en montos la diferencia fue menor. Este fenómeno se puede relacionar a un proceso de sustitución de importaciones de bienes de gama media o baja.

Por último, se develó que los impactos a lo largo de las cadenas de valor fueron disimiles entre los eslabones de producto final y los eslabones de los principales insumos, detectando que los eslabones con mayor nivel de concentración empresarial, cuyas empresas además actuaron en base a lógicas de producción global o regional, fueron reticentes a aumentar su oferta y realizaron prácticas desleales de mercado a fin de mantener o aumentar sus

márgenes netos de ganancia, en un contexto de aumento de su demanda interna y de caída de sus mercados exportadores.

Palabras clave: Política Comercial, Licencia No Automáticas, Declaración Jurada, Anticipada de Importación, Sustitución de Importaciones, Cadena de Valor.

Abstract

Trade policy has been a tool widely used by countries to guide development processes. At the same time, economic history shows that the use of trade policy has contributed to economic development by promoting virtuous productive processes. However, many of these successful experiences were undertaken under an international context that imposed fewer limits on the use of trade policy than the current one, which meant the widespread use of simple instruments, such as tariffs and subsidies, that could be applied quickly and directly. The new types of fragmented global production, which began to be evident in the second half of the 21st century, increased the power of the Transnational Companies that lead these processes and generated a growing economic interdependence between countries. This limited the use of simple trade policy instruments, characteristic of previous stages, and encouraged the development of new instruments of greater sophistication, such as sanitary and phytosanitary measures or technical barriers to trade. These tools are frequently used by developed countries to protect their high value-added production.

The developing world has made use of some of these new instruments, but of lesser complexity, as is the case of the Non-automatic License. Argentina was no exception, during the outbreak of the international crisis in 2008 it has made use of these instruments, although it should be noted that many developed countries also used them in this situation.

Based on the above, this thesis analyses the impact of trade policy, specifically the Non-Automatic Import Licences (NAIL) and the Anticipated Import Affidavit (AIA), on the furniture, footwear and clothing manufacturing sectors, together with the manufacturing sectors of the main related inputs, during the period 2003-2015.

The proposed methodology attempts to identify the impact of the measures based on changes in the behaviour of both the final goods sectors and the main links in the value chains related to them.

The main findings of this study show that trade policy has generated a structural modification in the price and income elasticities of imports in the three sectors analysed, implying a lower evolution of real imports than the projected evolution of imports if trade policy had not been applied.

As a result of the intensification of trade policy restrictions, there was an increase in production to a greater extent in the footwear sector, followed by furniture and then clothing.

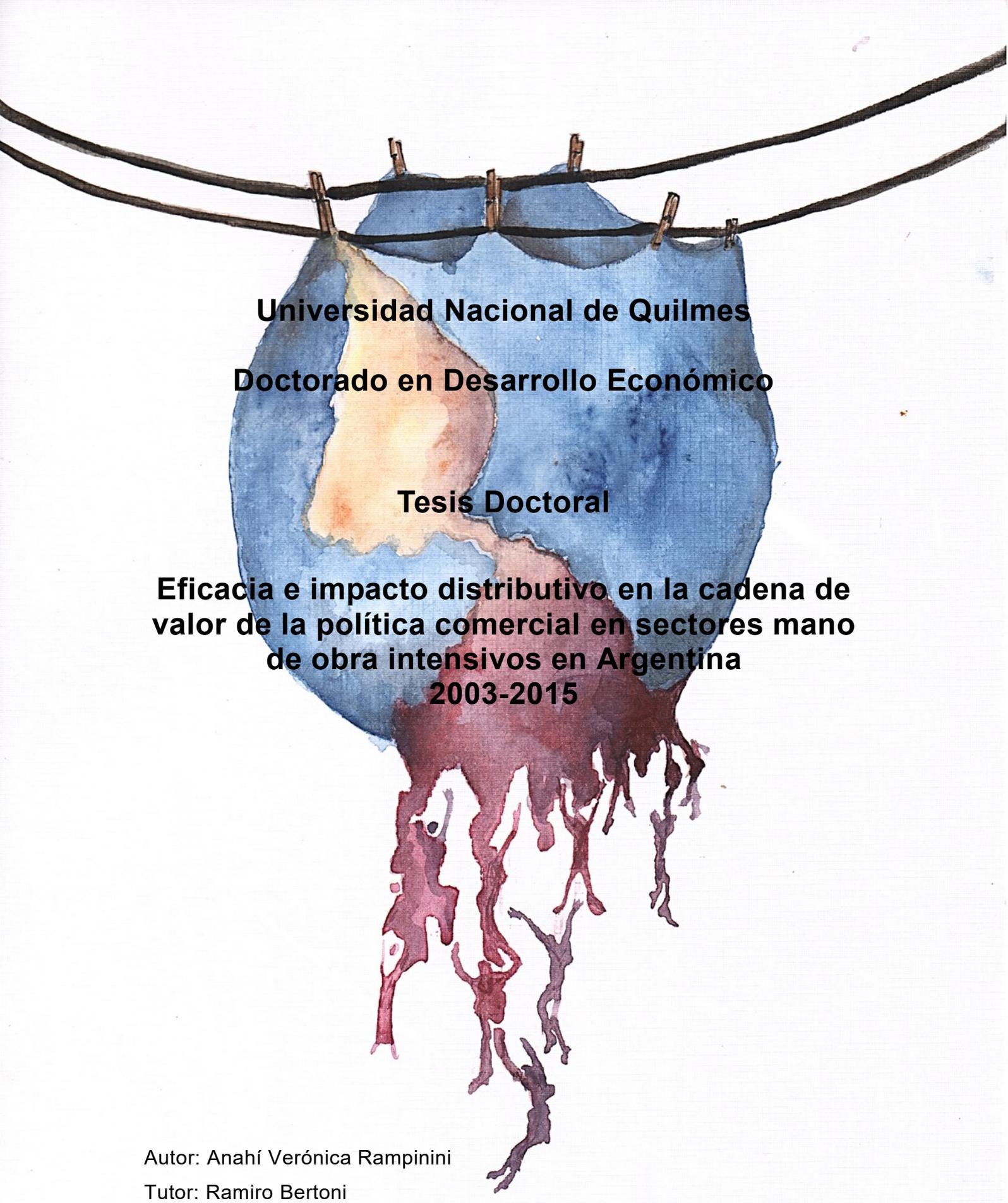
On the other hand, it was detected that the measures, although they did not increase employment levels, in some sectors they allowed its recovery after the outbreak of the international crisis and/or at least prevented it from continuing its decline after the crisis.

Regarding import substitution, it could be detected that during the NAIL period there was an import substitution effect in the footwear and furniture sectors, based on the increase in imports of the main inputs linked to the production of final goods in each sector and the increase in imports of machinery and/or tools related to said production. In the case of the clothing sector, its main input, yarns, was also covered by the NAIL, evidencing a process of substitution of imports of this input, based on increases in both production and imports of related machinery.

At the same time, it was revealed that the gross savings generated in the three sectors, based on the difference between the actual amount imported and the amount of imports projected from the econometrics, was sufficient to cover the increases in imports of inputs. These savings were lower than expected due to the fact that, as of the implementation of the trade policy, a change in the composition of the import basket was observed, substituting goods of lower unit value for goods with higher unit value. This meant that although imports were reduced in quantity, the difference in amounts was smaller. This phenomenon can be related to a substitution of imports of medium or low range goods.

Finally, it was revealed that the impacts along the value chains were dissimilar between the end product links and the main input links, detecting that the links with the highest level of business concentration, whose companies also acted on the basis of global or regional production logics, were reluctant to increase their supply and carried out unfair market practices in order to maintain or increase their net profit margins, in a context of increased domestic demand and falling export markets.

Key words: Trade Policy, Non-Automatic Import License, Anticipated Import Affidavit, Import Substitution, Value Chain.



Universidad Nacional de Quilmes
Doctorado en Desarrollo Económico

Tesis Doctoral

**Eficacia e impacto distributivo en la cadena de
valor de la política comercial en sectores mano
de obra intensivos en Argentina
2003-2015**

Autor: Anahí Verónica Rampinini

Tutor: Ramiro Bertoni

Cotutor: Porta Fernando

Diciembre de 2019

Marionela Fasce 2019

Índice

<i>Índice de Gráficos</i>	9
<i>Listado de Acrónimos (en orden alfabético)</i>	13
<i>Agradecimientos</i>	15
1. Introducción	17
1.1. Objetivo General	22
1.2. Objetivos Específicos (OE)	22
1.3. Hipótesis Específicas	23
2. Antecedentes históricos	24
2.1. La importancia de la política comercial en el pasado.....	24
2.2. Cambios en la política comercial a partir del proceso de Globalización y regionalización de la producción.....	28
2.3. Límites a la política comercial frente al surgimiento de la OMC y los procesos de Integración del siglo XXI.....	31
2.4. La administración comercial en el siglo XXI: hacia una administración selectiva del comercio.....	36
3. Marco teórico	43
3.1. La teoría del librecambio y su incidencia en la Organización Mundial del Comercio.....	43
3.1. Las fallas de mercado en las discusiones sobre el libre comercio	47
3.2. Posibles efectos de la política comercial en las diversas estructuras productivas.....	52
4. Antecedentes en la materia	57
4.1. Mediciones de magnitud de la política comercial	57
4.2. Las Licencias No Automáticas (LNA).....	63
4.2.1. Incorporación de las Licencias de Importación en la OMC.....	64
4.2.2. Implementación de la LNA en Argentina.....	65
4.2.2.1. Primera etapa de implementación: la LNA (2003-2012).....	66
4.2.2.2. Segunda etapa de implementación: la DJAI (2012-2015).....	77
4.2.2.3. Tercera Etapa: la vuelta de la LNA (2015 - actualidad).....	83
4.3. Estudios de impacto de la LNA en Argentina	84
5. Metodología	93
5.1. Justificación de los sectores a estudiar	93
5.2. Impacto de la LNA y de la DJAI en el sector	95
5.3. Impacto de la LNA y de la DJAI en la cadena de valor	98
5.4. Comparativo del impacto de la política comercial entre los sectores de la cadena de valor y entre las cadenas de valor.....	99
5.5. Contribuciones	101
5.6. Datos.....	101

5.6.1. Construcción de los sectores industriales	101
5.6.2. Construcción de estadísticas y empalmes	103
5.6.3. Construcción del Tipo de Cambio Real Multilateral Sectorial (TCRMS).....	104
5.6.4. Índices de precio del comercio internacional	105
5.6.5. Márgenes de Ganancia Netos.....	106
5.7. Entrevistas	107
6. Análisis de la LNA en los sectores seleccionados.....	112
6.1. Contexto de la economía Argentina durante la posconvertibilidad.....	112
6.2. Justificación de los sectores seleccionados	115
6.2.1. Índice de Protección (IP)	116
6.2.2. Evolución de las importaciones.....	118
6.2.3. Importancia de los sectores en relación a la generación de empleo	119
6.3. Impacto de la LNA en las elasticidades del comercio exterior	121
6.3.1. Elasticidades precios y cantidad, del comercio exterior: antecedentes de estudios para la Argentina	121
6.3.2. La dinámica importadora sectorial	123
6.3.3. Muestra.....	127
6.3.4. Criterio de identificación	127
6.3.5. Resultados de la estimación y modelos predictivos.....	129
6.3.5.1. Elasticidades del comercio exterior.....	129
6.3.5.2. Modelos predictivos, construcción del Índice Restricción (IR) y cálculo del ahorro bruto	131
6.4. Impacto de la LNA en los niveles de actividad del sector	141
6.4.1. Comparación de las importaciones sectoriales frente a los grupos testigo	141
6.4.2. Sustitución efectiva	144
6.4.3. Impacto en la producción y empleo	148
6.4.4. Consideraciones finales	154
7. Efectos en la Cadenas de Valor.....	156
7.1. Cadena de Valor Foresto-Industrial (CVFI).....	157
7.1.1. Efecto Sustitución y cálculo de ahorro neto en divisas de la CVFI.....	164
7.2. Cadena de Valor del Cuero y el Calzado (CVCC).....	174
7.2.1. Efecto sustitución y cálculo de ahorro neto en divisas de la CVCC	182
7.3. Cadena de Valor de la Indumentaria (CVI)	197
7.3.1. Efecto sustitución y cálculo de ahorro neto en divisas CVI	211
7.4. Consideraciones finales	218
8. Comparativo entre eslabones de la cadena de valor y entre cadenas de valor	221
8.1. Comparativa entre eslabones productivos de las Cadenas de Valor ...	222
8.1.1. Comparativo CVFI.....	222
8.1.2. Comparativo CVCC.....	236
8.1.2. Comparativo CVI	245
8.2. Comparativo entre los resultados de las Cadenas de Valor	251
9. Conclusiones.....	258
Bibliografía	266

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Tasa arancelaria promedio ponderado de aranceles (eje izq.) y cantidad de medidas no arancelarias notificadas en la OMC (eje der.).....	38
Gráfico 2. Tipo de medidas no arancelarias notificadas a la OMC y cantidad de países notificantes (eje der.).....	38
Gráfico 3. Exportaciones mundiales y medidas no arancelarias notificadas a la OMC	40
Gráfico 4. Cantidad total de Obstáculos Técnicos al comercio y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias notificadas a la OMC, según nivel de ingreso de los países notificantes.....	40
Gráfico 5. Cantidad de países, según nivel de ingresos, que notificaron Licencias de Importación a la OMC.	41
Gráfico 6. Cantidad de posiciones NCM con LNA por sector CIU a tres dígitos del CIU.....	71
Gráfico 7. Evolución del PIB a precios constantes 2004 y de las importaciones en miles de dólares.....	113
Gráfico 8. Evolución del TCRM y de las importaciones en dólares	114
Gráfico 9. Intensificación de la LNA	115
Gráfico 10. Tasa de variación anual de las importaciones de los sectores seleccionados	124
Gráfico 11. Importaciones totales en kilogramos e índice de TCRM del sector Muebles	125
Gráfico 12. Importaciones totales en kilogramos e índice de TCRM del sector Prendas	125
Gráfico 13. Importaciones totales en kilogramos e índice de TCRM del sector Calzado.....	126
Gráfico 14. Importaciones en kilogramos (año base 2010) y PIB real a precios de 2004.....	126
Gráfico 15. Importaciones efectivas y estimadas por los modelos. Detalle sectorial: Muebles.....	132
Gráfico 16. Importaciones efectivas y estimadas por los modelos. Detalle sectorial: Calzado	132
Gráfico 17. Importaciones efectivas y estimadas por los modelos. Detalle sectorial: prendas de vestir	133
Gráfico 18. Importaciones en kilogramos e Índice de Restricción (eje der.) del sector Muebles	135
Gráfico 19. Importaciones en kilogramos e Índice de Restricción (eje der.) del sector Calzado.....	135
Gráfico 20. Importaciones en kilogramos e Índice de Restricción (eje der.) del sector Prendas de Vestir.....	135
Gráfico 21. Ahorro Bruto en divisas en el sector Muebles.....	138
Gráfico 22. Ahorro Bruto en divisas en el sector Calzado	138
Gráfico 23. Ahorro Bruto en divisas en el sector Prendas de Vestir.....	138
Gráfico 24. Índice de Precio importado por kilogramo.....	139
Gráfico 25. Importaciones del sector Muebles CIU 36	143
Gráfico 26. Importaciones del sector Prendas de Vestir CIU 181	143
Gráfico 27. Importaciones del sector Calzado CIU 192.....	144
Gráfico 28. Consumo Aparente e importaciones del sector Muebles	146
Gráfico 29. Consumo Aparente e importaciones del sector Calzado	146

Gráfico 30. Consumo Aparente e importaciones del sector Prendas de Vestir y artículos de piel.....	147
Gráfico 31. Evolución de la producción y de las importaciones en kilogramos en el sector Muebles.....	149
Gráfico 32. Evolución de la producción y de las importaciones en kilogramos (eje der.) en el sector Calzado.....	149
Gráfico 33. Evolución de la producción y de las importaciones en kilogramos en el sector Prendas de vestir y artículos de piel.....	150
Gráfico 34. Evolución del IVF, el empleo y la productividad del sector Muebles.....	151
Gráfico 35. Evolución del IVF, el empleo y la productividad del sector Calzado.....	151
Gráfico 36. Evolución del IVF, el empleo y la productividad del sector Prendas de vestir y artículos de piel.....	152
Gráfico 37. Exportaciones en kilogramos.....	153
Gráfico 38. Importaciones de muebles y su principal insumo, tableros (CIIU 2021).....	165
Gráfico 39. Importaciones en kilogramos por tipo de insumos del sector tableros.....	166
Gráfico 40. Evolución IVF.....	168
Gráfico 41. IVF (año base 2004) y Exportaciones en kilogramos.....	169
Gráfico 42. Importaciones de prensas para tableros.....	171
Gráfico 43. Evolución de los créditos concedidos.....	172
Gráfico 44. Evolución de las importaciones de calzado y su principal insumo, partes de calzado, de la partida 6406.....	183
Gráfico 45. Evolución de las importaciones según grupo de posiciones de partes de calzado, partida 6406, con LNA y sin LNA.....	184
Gráfico 46. Evolución importaciones calzado deportivo.....	186
Gráfico 47. Evolución de las importaciones de calzado versus calzado deportivo.....	186
Gráfico 48. Índice de precios de importaciones calzado deportivo y partes... ..	187
Gráfico 49. Evolución de las importaciones por tipos de partes de calzado... ..	189
Gráfico 50. Importaciones máquinas para inyección posición 8477.10.11.....	191
Gráfico 51. Evolución de la producción y el flujo comercial sector cuero y calzado.....	192
Gráfico 52. Flujo comercial sector cuero y marroquinería y talabartería.....	193
Gráfico 53. Evolución de las importaciones en kilogramos de insumos y maquinarias para la producción de calzado.....	195
Gráfico 54. Evolución de las importaciones de prendas de vestir (CIIU 18) y su principal insumo, preparación de hilandería de fibras textiles (CIIU 1711).....	212
Gráfico 55. Importaciones máquinas de coser tejidos.....	213
Gráfico 56. Evolución de las posiciones de hilados de algodón con y sin LNA.....	214
Gráfico 57. a) Evolución de la producción y flujo comercial de prendas de vestir y sus principales insumos.....	215
Gráficos 58. Importaciones de máquinas para el CIIU 1711.....	217
Gráfico 59.....	224
Gráfico 60. Comercio Exterior del CIIU 2021.....	228
Gráfico 61. Evolución de precios.....	230

Gráfico 62. Evolución de los precios promedios.....	232
Gráfico 63. Evolución precios del comercio.....	233
Gráfico 64. Evolución del índice del IPM nacional de la CVCC.....	239
Gráfico 65. Índices de precios del sector cuero.....	239
Gráfico 66. Evolución del precio del cuero por kilo.....	240
Gráfico 67. Índices de precio de partes de calzado.....	242
Gráfico 68. Evolución empleo CVCC.....	244
Gráfico 69. Evolución de la producción CVI.....	247
Gráfico 70. Evolución de precios CVI.....	249
Gráfico 71. Evolución del Empleo en la CVI.....	251
Gráfico 72. Evolución importaciones en kg. y Gráfico 73. Evolución IPI.....	256

Índice de Tablas

Tabla 1. Resumen de las resoluciones.....	69
Tabla 2. Cantidad de posiciones arancelarias NCM con LNA por sector CIIU a tres dígitos.....	70
Tabla 3. Finalidades y ámbito de aplicación del trámite de licencias.....	74
Tabla 4. Índice de Protección por sector (en porcentaje).....	117
Tabla 5. Evolución de las importaciones por sector (en porcentaje).....	118
Tabla 6. Empleo.....	120
Tabla 7. Ahorro bruto acumulado en dólares por sector.....	137
Tabla 8. Sustitución Efectiva de las Importaciones (SE).....	148
Tabla 9. CVFI relacionada a la industria del mueble.....	162
Tabla 10. Composición empresaria de la CVFI.....	163
Tabla 11. Ahorro Neto de la CVFI.....	173
Tabla 12. CVCC relacionada a la industria del Calzado.....	180
Tabla 13. Composición de empresas de la CVCC.....	181
Tabla 14. Ahorro Neto CVCC.....	197
Tabla 15. Cadena de Valor Indumentaria.....	208
Tabla 16. Composición empresaria de la CVI.....	209
Tabla 17. Ahorro Neto CVI.....	218
Tabla 18. Producción CVFI.....	222
Tabla 19. Producción en metros cúbicos.....	223
Tabla 20. Participación según empresas importadoras y montos importados por orígenes en dólares del producto tableros, año 2012.....	227
Tabla 21. Evolución de las importaciones y exportaciones en kilogramos de la CVFI.....	228
Tabla 22. Precio promedio del rollo por uso y sus índices de precios.....	231
Tabla 23. Índices de precios del comercio internacional e IPM.....	233
Tabla 24. Márgenes de ganancia Neta de la CVFI.....	235
Tabla 25. Niveles de empleo de la CVFI (base 100 = 2004).....	235
Tabla 26. Producción CVCC.....	237
Tabla 27. Evolución de las importaciones y exportaciones en kilogramos de la CVCC.....	237
Tabla 28. Producción de faena y carne bovina.....	238
Tabla 29. Evolución de precios CVCC (año base 100 = 2004).....	238
Tabla 30. Márgenes de Ganancia Neta CVCC.....	243
Tabla 31. Empleo CVCC (año base 100 =2004).....	244
Tabla 32. Producción CVI.....	246
Tabla 33. Comercio Internacional de la CVI.....	247

Tabla 34. Evolución de precios CVI	248
Tabla 35. Margen neto de ganancia de la CVI	250
Tabla 36. Empleo en la CVI.....	250

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Resumen de la controversia en la OMC contra la Argentina	82
Cuadro 2. Modelo de datos de panel sectorial. Efectos fijos.....	129
Cuadro 3. Test de Hausman de diferencia de coeficientes.	130
Cuadro 4. Modelo de datos de panel sectorial	131

Listado de Acrónimos (en orden alfabético)

BNA: Barreras No Arancelarias
CA: Consumo Aparente
CIIU: Clasificación Industrial Internacional Uniforme
CI: Certificado de Importación
CLANAE: Clasificación Nacional de Actividades Económicas
CVFI: Cadena de Valor Foresto Industrial
CVCC: Cadena de Valor Cuero Calzado
CVI: Cadena de Valor Indumentaria
CGV: Cadena Global de Valor
CPC: Central Product Classification
DJAI: Declaración Jurada Anticipada de Importación
DJCP: Declaración Jurada de Composición de Producto
EAV: Equivalente Ad-Valoren.
ESD: Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias
ET: Empresas Transnacionales
FOB: Free On Board
GATT: Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IP: Índice de Protección
IPE: Índice de Precio de Exportación
IPI: Índice de Precio de Importación
IPM: Índice de Precio Mundial
IVF: Índice de Volumen Físico de producción
IPR: Derecho de Propiedad Intelectual
MFS: Medidas Fito Sanitarias
NCM: Nomenclatura Común del Mercosur
NICs: Newly Industrialized Countries
LNA: Licencia No Automática
LA: Licencia Automática
LAPI: Licencia Automática Previa a la Importación
OEDE: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial

OMC: Organización Mundial del Comercio
OIC: Organización Internacional del Comercio
P.A: Posición Arancelaria
PED: Países en Desarrollo
PD: Países Desarrollados
PBI: Producto Bruto Interno
SA: Sistema Armonizado
SE: Sustitución Efectiva
TBI: Tratados Bilaterales de Inversión
TCRM: Tipo de Cambio Real Multilateral
TCRMS: Tipo de Cambio Real Multilateral Sectorial
TLC: Tratados de Libre Comercio
TVPA: Tasa de Variación Promedio Anual
TRP: Trade Policy Review
VBP: Valor Bruto de Producción
OTC: Obstáculos Técnicos al Comercio
OTRI: Overall Trade Restrictiveness Index
OSD: Organismo de Solución de Diferencias
SIM: Sistema María

Agradecimientos

Se agradece la colaboración, dedicación y esfuerzo de los tutores para la realización del presente trabajo, Ramiro Bertoni y Fernando Porta.

Se agradece el apoyo incondicional, de mi compañero de vida, Lisandro Mondino ya que sin él este trabajo no hubiera sido posible, ya sea por sus contribuciones, aportes y reflexiones fundamentales a esta tesis, como por su apoyo espiritual.

Se agradece la colaboración fundamental de Nicolás Zeolla y los aportes y/o apoyo recibido por Mariano Pereira, Enrique Arceo, Lorenzo Cassini, Juan Santarcángelo, Jérica De Ángelis, Débora Fagaburú, Paola Bernal, Martín Burgos y el equipo del CCC, Leandro Mora Alfonsín, Agustina Gallardo, Carolina Carregal, Joaquín Belgrano, Sergio Woyechezen, Daniel Schteingart, Florencia Pizzarulli, Mónica Hirst, Bernabé Malacalza, Marianela Fasce, Demian Panigo y Ana Garriz.

1. Introducción

La política comercial ha sido una herramienta muy utilizada por los países y ha tenido un rol muy importante desde los orígenes de la economía mercantil. La forma de hacer política comercial, como así también los tipos de instrumentos y su sofisticación, ha cambiado en el tiempo en función al contexto en el cual esta se desarrolla. Sin embargo, su propósito siempre estuvo muy vinculado a contribuir a procesos de desarrollo económico¹, con estrecha vinculación con la política industrial y la intervención estatal en el funcionamiento de la economía. En este sentido existen variados ejemplos en la historia económica que demuestran que el uso de política comercial a partir de la intervención estatal ha contribuido al desarrollo económico mediante procesos productivos virtuosos, destacando el caso de Inglaterra, Alemania o Estados Unidos (Dosi, et al., 2006; Padilla Perez, 2014; Lavarello, 2017; Dicaprio & Gallagher, 2006; Chang, 2004). No obstante, muchos de estos procesos se desarrollaron bajo un contexto que imponía menos límites al uso de política comercial que el actual, lo que implicó la utilización de instrumentos simples, como aranceles y subsidios, de aplicación rápida y directa.

Las nuevas formas de producción global fragmentada que se comienzan a evidenciar a partir de la segunda mitad del Sigo XXI, denominadas posteriormente como Cadenas Globales de Valor (CGV) (Gereffi & Fernandez-Stark, 2011), aumentaron el poder de las Empresas Transnacionales (ET) que lideran dichos procesos y generaron una creciente interdependencia entre países. Esto limitó el uso proteccionista de instrumentos simples de política comercial característicos de etapas anteriores. Por otro lado, esta creciente

¹ Actualmente existe un consenso relativamente generalizado con respecto al concepto de desarrollo económico, que no solo considera el crecimiento económico de un país y de sus fundamentos macroeconómicos (Hirschman, 1980), sino también su desarrollo social y progreso técnico (Furtado, 1968). Es decir, el concepto de desarrollo económico se entiende como una combinación virtuosa entre crecimiento económico, generación de empleo, mejoras en las principales variables laborales, cambios progresivos en la distribución del ingreso, reducción de la pobreza, intensificación en la utilización tecnológica y una mejora de las capacidades productivas del país.

interdependencia entre países hace que la aplicación de restricciones comerciales a priori pudiera implicar un perjuicio para el desarrollo de los procesos productivos. Sumado a ello, el surgimiento del acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) comienza a limitar el uso de estos instrumentos simples de política comercial – aranceles, subsidios, etc. – lo que acrecienta el uso de barreras no arancelarias (BNA) simples, como derechos compensatorios, cláusulas *antidumping*, salvaguardia, etc. por parte de los países desarrollados (PD). Estas medidas eran aplicadas de forma selectiva en algunos sectores maduros de sus economías en pos de retener el valor agregado y la generación de conocimiento tecnológico hacia dentro de sus fronteras.

A pesar de las complicaciones del contexto, el desarrollo económico que han tenido los NICs – países recientemente industrializados según sus siglas en inglés, Newly Industrialized Countries – durante este período, nos demuestra una vez más el acierto de encaminar un proceso de desarrollo a partir de la aplicación de políticas comerciales e industriales direccionadas, mediante la intervención estatal, en esquemas de producción cada vez más complejos y dependientes.

El escenario actual es más adverso, dado que a partir del surgimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 y la profundización de los esquemas de producción global, se limitó aún más el uso de política comercial, imponiendo regulaciones en una mayor cantidad de disciplinas y habilitando la posibilidad de aplicar sanciones, por parte de este organismo, con mayor éxito que el GATT. No obstante, el carácter multilateral creciente que fue adquiriendo la OMC dificultó las negociaciones de nuevas formas de integración más profundas. Esto dio origen al surgimiento, en paralelo, de una multiplicidad de tratados bilaterales y multilaterales de inversión, tratados de libre comercio y mega-acuerdos regionales, que incorporan disciplinas OMC+ – disciplinas contenidas en el marco regulatorio de la OMC pero reguladas con mayor profundidad– y disciplinas OMCx – disciplinas que no están presentes en el marco regulatorio de la OMC y que son incorporadas a estos tratados – (Bouzas, 2017), proceso que Baldwin (2011) denominó “Regionalismo del Siglo XXI”. Dichas disciplinas están asociadas a la protección de los derechos de propiedad intelectual y a asegurar el paso transfronterizo de los flujos de bienes

– tangibles –, servicios – intangibles – y dinero – utilidades, inversiones, etc.– necesarios para el fluido funcionamiento de las CGVs, según los intereses de las ETNs que las coordinan y lideran, limitando aún más los espacios de política disponibles para los países adherentes (Padin & Santarcángelo, 2018; Dosi, et al., 2006; Chang, 2003; Bertoni, et al., 2018).

Este nuevo escenario generó cambios en la administración comercial tanto en los PD como en los países en vías de desarrollo (PED), aunque en estos últimos con mucha menos incidencia que en los primeros. Siendo un fenómeno a destacar en los PD el uso de instrumentos cada vez más sofisticados de política comercial, acordes a una industria tecnológica cada vez más compleja. Sin embargo, estos nuevos instrumentos no necesariamente implican una reducción de los flujos de comercio, sino que se relacionan más con una discriminación o *administración selectiva* del comercio. En efecto, no solo el número declarado de medidas paraarancelarias impuestas por parte de los países miembros de la OMC se ha incrementado, sino que se ha observado un cambio en los instrumentos utilizados desde aquellos de carácter arancelario o más simples –como anti-dumping, salvaguardia y licencias no automáticas– hacia instrumentos no arancelarios o de mayor sofisticación, como Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y medidas Fito Sanitarias (MFS), siendo estos últimos de uso casi exclusivo por parte de los PD, debido a su complejidad y costosa implementación. A su vez, este tipo de instrumentos presentan mayores dificultades para ser restringidos por parte de la OMC, debido a que su implementación se justifica por temas internos de los países como seguridad nacional o salubridad, al mismo tiempo que no son instrumentos que necesariamente limitan o restringen los flujos comerciales, lo que hace difícil su denuncia por parte de los países miembros afectados. Esta nueva forma de administración y protección comercial aplicada por los PD se focaliza principalmente en las industrias con altas capacidades técnicas, creadoras de conocimiento científico y tecnológico y tiene como objetivo aumentar o retener esta generación de valor dentro de su órbita (Baldwin, 2016; Bertoni, 2018).

En cuanto a los PED, también se evidenciaron cambios en la administración comercial a partir de la mayor utilización de instrumentos no arancelarios de menor sofisticación, como las Licencias No Automáticas de importación (LNA), entre otros, focalizados principalmente en industrias intensivas en mano de

obra y bienes industriales simples. Sin embargo, esta aplicación no se limita solo a PED, sino que también alcanza a PD. En efecto, durante y más aun posteriormente a la crisis internacional de 2008 tanto PED como PD han sido usuarios de estos instrumentos, con motivo de desmotivar la abundancia de importaciones baratas y proteger sus sectores industriales intensivos en mano de obra o que poseen alta vulnerabilidad al ingreso de importaciones – como textil, calzado, entre otros– (Bown & Crowley, 2016; Fossati, et al., 2009; Tussie & Curran, 2010). Cabe destacar que este tipo de instrumentos, en caso de ser utilizados con fines restrictivos del comercio, pueden ser fácilmente evidenciados y denunciados en la OMC.

Argentina no fue la excepción en este proceso, dado que, al igual que en muchos países, aplicó LNA con mayor incidencia durante el año 2008 y posteriormente, en sectores relevantes en cuanto a la generación de empleo, entramados productivos nacionales y sensibilidad al crecimiento de las importaciones. Algunos de estos sectores han sido muy protegidos, arrojando Índices de Protección (IP)² elevados para el 2012. Por caso, la aplicación de LNA en 2012, en el sector prendas de vestir (CIIU³ 181) alcanza una protección que representa casi un 70% de las importaciones del sector antes de la medida, en el sector Calzado (CIIU 192) más de un 70% y en el sector Muebles (CIIU 361) un 95%⁴ – para más información ver capítulos 5 y 6 – .

A pesar de los elevados niveles de protección mencionados, estos sectores varían sus niveles de restricción en el tiempo, no solo por la incorporación de nuevas posiciones arancelarias a la órbita del instrumento, sino también por la forma en la cual se administró el comercio. Es decir, existieron diferentes determinantes involucrados detrás de las medidas aplicadas y su discrecionalidad en la administración, que dan origen a diferentes efectos y resultados en la actividad económica del sector alcanzado y en la cadena de

² Para más información ver capítulo 6. selección de sectores.

³ Clasificación Internacional Industrial Uniforme común a todas las mercancías. Desarrollada por Naciones Unidas.

⁴ Elaboración propia en base a datos del INDEC, publicados en la Tesis de Maestría “El impacto de las Licencias No Automáticas en el sector Muebles y la Cadena Foresto Industrial de Argentina durante el período 2009 al 2012”.

valor relacionada a este, además de las cuestiones relativas a las particularidades estructurales de los sectores productivos y sus cadenas de valor.

En conclusión, si bien el devenir histórico nos muestra que no hay dudas en que se debe avanzar hacia la utilización de instrumentos de política comercial de mayor sofisticación, que permitan una selección y discriminación de los flujos comerciales, como lo hacen hoy los PD. La experiencia reciente en instrumentos no arancelarios de menor sofisticación, como las Licencias No Automáticas, nos aporta suficiente información como para poder conocer los impactos de este tipo de medidas en los sectores alcanzados y en sus cadenas de valor, en pos de avanzar hacia una *administración selectiva* del comercio.

En función de lo expuesto, el presente trabajo estudiará el impacto de las medidas de política comercial implementadas en Argentina durante el período que va desde 2003 al 2015 a fin de captar el impacto antes y después de la aplicación de las medidas y de sus diferentes grados de intensidad, analizando sus efectos y eficacia. Se distingue una primera etapa de análisis, del 2003 al 2012, que intenta captar los efectos de la aplicación de la LNA y una segunda etapa, del 2013 al 2015, que intenta captar los efectos de la aplicación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI), instrumento de carácter similar a la LNA, pero que cuenta con diferencias en la intensidad y en la forma de implementación. Cabe destacar que, si bien la LNA fueron reimpuestas luego de diciembre de 2015, en esta etapa la utilización del instrumento no tuvo prácticamente carácter restrictivo del comercio.

1.1. Objetivo General

El Objetivo General del presente trabajo será estudiar el impacto en los niveles de actividad económica y los efectos distributivos en las cadenas de valor, de la implementación de las Licencias No Automáticas (LNA) y las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) en Argentina en los sectores de fabricación de Calzado, Muebles y Prendas de Vestir, durante el período 2003 al 2015.

1.2. Objetivos Específicos (OE)

OE 1: calcular las elasticidades precio e ingreso de las importaciones de productos de los sectores a estudiar, detectando si existió una modificación en su comportamiento antes y después de la medida.

OE 2: determinar los diferentes niveles de restricción al comercio durante el período estudiado, mediante un análisis econométrico de regresión con datos de panel y comparar los resultados con el impacto de la medida en los niveles de actividad en el sector.

OE 3: a) analizar la evolución de las importaciones del grupo de posiciones arancelarias con y sin LNA de cada sector a estudiar y compararla con las importaciones totales de Argentina y con el consumo de cada sector antes y después de la medida; b) determinar a nivel sectorial si la implementación de la LNA y la DJAI generó una modificación en las cantidades importadas y comparar este comportamiento con los niveles de producción y de empleo de cada sector a estudiar; c) analizar si la implementación de la LNA y la DJAI permitió mantener los niveles de producción y empleo frente al impacto en la economía de la crisis internacional.

OE 4: a) analizar si a partir de la aplicación de la LNA y la DJAI se registraron incrementos en las importaciones de bienes intermedios relacionados al bien final de cada sector y si ello fue producto de un proceso de sustitución de importaciones del bien final; b) determinar la magnitud del ahorro neto de divisas en el balance comercial, a partir de la implementación de la LNA y la DJAI, estimando la diferencia entre el crecimiento de las importaciones en el sector del bien intermedio y su disminución en el sector del bien final.

OE 5: Determinar la estructura productiva de la cadena de valor de cada sector en función a los grados de concentración de las firmas, por eslabón; b) determinar si a partir de la implementación de la LNA y la DJAI, en cada eslabón de las cadenas se detecta diferencias en los niveles de producción, productividad, capacidad instalada, exportaciones e importaciones, precios relativos nacionales, internacionales, de importación y de exportación y en las aproximaciones de los márgenes de ganancia de cada eslabón, a fin de poder estimar los diferentes efectos dentro de la cadena de la implementación de las medidas de política comercial.

1.3. Hipótesis Específicas

HE 1: la aplicación de la LNA y la DJAI generó una reducción de las elasticidades precio e ingreso de las importaciones en los sectores afectados.

HE 2: mayores niveles de restricción de la política comercial implican una mayor eficacia de las medidas en términos de mejoras en los niveles de producción.

HE 3: las importaciones de las posiciones arancelarias sin LNA continuaron creciendo en cada sector mientras que las importaciones de las posiciones arancelarias con LNA disminuyeron, esto generó un incremento de la producción y empleo del sector afectado, incluso, la aplicación de la medida permitió mantener los niveles de actividad en cada sector al momento de estallido de la crisis internacional.

HE 4: la implementación de la LNA y la DJAI no solo generó un proceso de sustitución de importaciones en los sectores afectados, comprobado a partir del incremento de las importaciones de los principales insumos intermedios utilizados en estos, sino que además generó un ahorro neto en divisas suficiente, por lo menos, para cubrir dichos incrementos en el período analizado.

HE 5: en función a la estructura productiva heterogénea de cada sector en relación a su cadena de valor, la implementación de la LNA y la DJAI produjo efectos dispares hacia dentro cada cadena en relación a la producción, niveles de productividad, precios relativos y beneficios, durante el período de implementación.

2. Antecedentes históricos

La política comercial ha sido una herramienta muy utilizada por los países y siempre ha tenido un rol muy importante desde los orígenes de la economía mercantil. Asimismo, su propósito a lo largo del tiempo ha estado siempre muy vinculado a contribuir a procesos de desarrollo económico⁵, con estrecha vinculación con la política industrial. La forma de hacer política comercial, los tipos de instrumentos y la sofisticación de estos ha cambiado en el tiempo en función al contexto histórico y a los cambios generados en la forma de producción global que se abordarán a lo largo de los siguientes apartados.

2.1. La importancia de la política comercial en el pasado

En los orígenes del mercantilismo la administración comercial se concebía como un instrumento necesario para asegurar la acumulación de metales preciosos que otorgarían mayor riqueza y poder a una nación, a partir de la imposición de aranceles y barreras a la importación que eviten la salida de riquezas (Clarke, 1988). Durante esta etapa de desarrollo industrial en Europa y fundamentalmente en Inglaterra, la administración comercial fue fundamental. Inglaterra en 1489, con Enrique VII, puso en marcha medidas para promover las manufacturas laneras, trayendo trabajadores calificados de los Países Bajos, aumentando los aranceles a las importaciones de lana bruta y prohibiendo temporalmente la exportación de lana bruta, para desarrollar su industria (Chang, 2004).

El estallido de la revolución industrial pone el foco en la industria como generadora de riqueza y en Inglaterra como principal productora a nivel mundial, lo que originó cambios en la administración del comercio. Inglaterra necesitaba aprovisionarse de bienes e insumos baratos de otras naciones, al

⁵ Entendiendo por desarrollo económico un proceso virtuoso que a través del crecimiento de la producción y/o económico y de sus fundamentos macroeconómicos logra una mejora en el desarrollo social (Hirschman, 1980) y del progreso técnico (Furtado, 1968) que impliquen una mejora en la distribución de los ingresos, mayor equidad y en la calidad de vida de las personas, dentro del esquema de producción capitalista.

mismo tiempo que desarrollar nuevos mercados para colocar sus productos manufacturados, por lo cual la forma de administración comercial no debía restringir los intercambios sino propiciar estos, al mismo tiempo que evitar, en otras naciones, posibles desarrollos industriales (Clarke, 1988).

En esta sintonía Adam Smith, en su libro “Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”, publicado en 1776, trabaja primero sobre el concepto de riqueza a partir del desarrollo industrial y del progreso técnico considerándolo como fruto de la especialización productiva y la división del trabajo. Luego, lleva estas ideas de intercambio al ámbito internacional, considerando que cada país debe especializarse en un bien para abastecer al mercado mundial, profundizando la división del trabajo y por lo tanto la productividad, concluyendo que de esta manera se aumentará la producción mundial (Smith, 1937). Dadas las discusiones que podría suscitar esta visión dinámica (escala, aprendizajes), Smith presenta un modelo estático simplificado, que es el de ventajas absolutas, del cual se deduce que cada país debe especializarse en aquellos bienes donde posea una mayor productividad de manera absoluta con respecto a los otros países. Más tarde, David Ricardo en su libro “Principios de economía política y tributación” de 1817, incorpora el concepto de relatividades con la incorporación de la Teoría de las Ventajas Comparativas. Ambas teorías demuestran que el comercio es un juego de suma positiva donde todos ganan a partir del intercambio, aún aquella nación que se especializa en un bien con poco desarrollo industrial. Este modelo es la base a partir del cual se justifica y recomienda el libre comercio mundial, indiferentemente de la especialización productiva que le corresponda a cada país (Ricardo, 1817).

Hasta ese momento la administración del comercio no presentaba mayores detractores, ya que por un lado no existían restricciones sofisticadas en la aplicación de instrumentos tradicionales como aranceles y subsidios y, por el otro, las barreras principales al desarrollo industrial estaban relacionadas con la información. Por ello Inglaterra castigaba fuertemente el espionaje industrial, a pesar que fue una práctica muy utilizada por este país en períodos anteriores (Chang, 2004).

En este sentido, aquellos países que lograron sortear las dificultades de la información y/o adquirir tecnología para desarrollar su producción, no

enfrentaban demasiadas restricciones para el uso de política comercial para proteger sus industrias, más que las recomendaciones nocivas sobre la protección efectuadas por Inglaterra. En consecuencia, durante la ascensión económica de Estados Unidos en el siglo XX, la administración del comercio fue también una herramienta indispensable para el desarrollo industrial, a pesar de las recomendaciones librecambistas de Inglaterra hacia Estados Unidos un siglo atrás. En efecto, Adam Smith, recomendó:

“Si los estadounidenses, ya sea por contubernio o mediante cualquier otro tipo de violencia, frenan la importación de las manufacturas europeas y, dando así un monopolio a aquellos compatriotas suyos que pudieran fabricar bienes semejantes, dirigen una parte considerable de su capital hacia ese fin, en lugar de acelerarlo, retardarán el aumento ulterior del valor de su producto anual y obstruirían, en lugar de promover, el progreso de su país hacia una auténtica riqueza y grandeza” (Smith, 1937).

Claramente, Estados Unidos desobedeció las recomendaciones de Inglaterra, desarrollando una política comercial proteccionista a partir de la idea que el sector industrial requiere de un determinado tiempo de resguardo frente a la competencia extranjera a fin de alcanzar niveles de productividad similares a los países líderes. En esta estrategia se reconoce la influencia de las ideas del economista alemán Friedrich List, quien en sus escritos durante el siglo XIX entendió el desarrollo como un proceso de industrialización (Johnson, 1982). Este accionar se profundiza en el contexto de la crisis de 1930 mediante la aplicación de los aranceles Smoot-Hawley, que incrementan la tasa arancelaria promedio sobre los productos manufacturados del 37% vigente en 1925 al 48% en 1931. Este instrumento tuvo una importancia crítica en el desarrollo de determinadas industrias clave, la industria textil a principios del siglo XX y las del hierro y el acero en la segunda mitad de ese siglo. Hasta mediados del siglo XX Estados Unidos fue la economía que más creció a partir de su desarrollo industrial, siendo al mismo tiempo uno de los países más proteccionistas, en contraposición a lo advertido por Smith. Esto le permitió, tras finalizar la Segunda Guerra Mundial, disputarle el rol hegemónico a Inglaterra en la economía global, debido a su supremacía industrial (Chang, 2004).

El cambio de foco en la administración comercial de Estados Unidos se da a partir de su posicionamiento como primer productor industrial a nivel mundial. Su política comercial, al igual que la de Inglaterra al alcanzar su poderío industrial y motorizado por similares razones, vira hacia promover, o directamente imponer, la liberalización comercial para evitar que el mundo se vuelva proteccionista, para así lograr colocar su excedente productivo en el resto de mundo. La propuesta de Roosevelt a la comunidad internacional consistía en una resurrección de los principios del viejo *laissez-faire*, pretendiendo elevar estos principios a la categoría de reguladores del orden económico mundial, lo que significó la aplicación del libre comercio y la libre competencia (Diez, 2006). Esta cuestión fue explícitamente manifestada por Acheson (1944) en los prolegómenos de la Conferencia de Bretton Woods, al afirmar:

“no podemos tener pleno empleo y prosperidad en Estado Unidos sin los mercados extranjeros (...) ningún grupo que haya estudiado este problema (...) ha creído nunca que nuestros mercados interiores podrían absorber toda la producción de Estados Unidos”

A diferencia de Inglaterra, Estados Unidos avanzó más que meramente en recomendaciones y teorías que expliquen las bondades del libre comercio, es decir, intentó limitar la posibilidad de los países de aplicación de instrumentos de política comercial. En La Habana en 1947 hubo un primer intento de construir una organización internacional del comercio (OIC), a través de una propuesta denominada "Carta de la Organización Internacional de Comercio" (Padin & Santarcángelo, 2018). Estados Unidos, a pesar de haber participado en su confección, no la ratificó, debido a dos características distintivas de la OIC: la promoción de mayor transferencia de tecnología entre países y de mecanismos para estabilizar el precio de las materias primas (Bertoni, 2015). La negación de Estados Unidos a ratificar la carta significó prácticamente la muerte de la OIC, pese a que Estados Unidos había sido una de las principales fuerzas impulsoras del proyecto (Diez, 2006). En paralelo, quince países iniciaron en diciembre de 1945 negociaciones encaminadas a reducir y consolidar los aranceles aduaneros. Finalmente, el treinta de octubre de 1947, se firma un acuerdo entre veintitrés miembros, que también participaban del grupo más amplio de naciones que negociaba el texto de la Carta de la

Habana, sobre concesiones arancelarias, dando origen al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que entra en vigor el treinta de junio de 1948 mediante un Protocolo de Aplicación Provisional. En consecuencia, el GATT se convirtió en el único instrumento multilateral por el que se rigió el comercio internacional a partir de entonces, tomando un papel cada vez más relevante en el nuevo orden mundial.

El surgimiento del GATT comienza a limitar la política comercial que se podría denominar como tradicional, ya que su adhesión implicaba la limitación en el uso de su instrumento más convencional, el arancel. Si bien la actividad principal del GATT fue reducir aranceles, con el paso del tiempo comenzó a abarcar temas más amplios. En efecto, durante las primeras cinco rondas de negociación – Ginebra en 1947, Annecy en 1949, Torquay en 1951, Ginebra en 1956 y Ronda Dillon, de 1960 a 1961– se trató únicamente dicho asunto, pero posteriormente se extendieron los temas abarcados: la Ronda Kennedy (1964-1967) se focalizó en aranceles y medidas *antidumping* y la Ronda de Tokio (1973-1979) abordó además de la cuestión arancelaria medidas no arancelarias y otros temas jurídico-institucionales. Los aspectos del GATT más relevantes para el mundo en desarrollo fueron la exclusión de los compromisos establecidos para el sector de la agricultura – 1955 en Estados Unidos y 1957 en las Comunidades Económicas Europeas – y posteriormente en 1974 se cristalizan las restricciones de exportaciones de textiles hacia los países desarrollados en el denominado Acuerdo Multifibras (Bertoni, 2015, p.84). Entre 1986 y 1994 se llevaron a cabo las negociaciones de la Ronda Uruguay, que concluyó con el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, organización encargada de regular un abanico más amplio de medidas de política comercial.

2.2. Cambios en la política comercial a partir del proceso de Globalización y regionalización de la producción

Desde finales de los años setenta se profundizaron en la economía internacional los procesos de globalización y de regionalización, cambiando la lógica de producción mundial. Los avances tecnológicos en función a la comunicación digital, la informatización de los procesos productivos y financieros y su desregulación – lo que se llamó “globalización financiera”–

sumado a la rapidez y abaratamiento del transporte, permitieron, por un lado la relocalización de segmentos de los procesos de producción en regiones con mano de obra barata y abundancia de recursos naturales y por el otro, fragmentar la producción de forma global, aunque con características más regionales debido al surgimiento de los acuerdos de integración comercial y regional (Arceo, 2011). Esta nueva forma de producción, donde los procesos no se llevan a cabo de forma íntegra en un solo país, sino que la producción se encuentra fragmenta en partes, se denominó producción en Cadenas Globales de Valor (CGV) (Gereffi & Fernandez-Stark, 2011).

El proceso de liberalización comercial generado a partir sucesivas rebajas en los niveles arancelarios en el marco de las rondas del GATT y la proliferación de acuerdos de integración regional, generaron una tasa de expansión del comercio internacional, de la inversión extranjera directa (IED) y de los flujos financieros – estimulados por contrarrestar potenciales medidas proteccionistas y la necesidad de incorporar tecnología – que superaron ampliamente la del producto bruto mundial (Bekerman & Sirlin, 1995). Este nuevo escenario propició cambios en la política comercial aplicada tanto por países PD como por PED. Los PED que pudieron generar procesos exitosos de desarrollo económico debieron aggiornar la política comercial a las nuevas complejidades del mundo, dejando de lado la lógica de administración comercial proteccionista utilizada en el siglo XIX. Ello se debió, a que la creciente interdependencia entre países que impuso el nuevo esquema de producción global hizo que la aplicación de restricciones comerciales a priori pudiera implicar un perjuicio para el desarrollo de los procesos productivos. Sin embargo ello no significó entregar sus economías al libre comercio.

Los PD, ya para los años setenta, dieron cuenta de un aumento considerable de presiones proteccionistas de un nuevo tipo, las barreras no arancelarias de baja complejidad – acuerdos voluntarios de exportación, derechos compensatorios, cláusulas *antidumping*, obstáculos técnicos al comercio, etc. – que aplicaban de forma selectiva en algunos sectores maduros como el de la siderurgia, los textiles y los productos agrícolas, y afectaron principalmente y especialmente al comercio con los PED (Bekerman & Sirlin, 1995). Como menciona Motta Veiga (1988), Estados Unidos ha llevado adelante una estrategia defensiva y otra ofensiva: la primera en los sectores en

reestructuración a través de instrumentos de protección comercial, la segunda en los segmentos industriales y de servicios vinculados a las nuevas tecnologías. En estos últimos Estados Unidos defiende el libre comercio buscando mantener las ventajas comparativas adquiridas, llevando adelante negociaciones multilaterales dentro del ámbito del GATT – libre comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual, etc.– y también negociaciones bilaterales con cláusulas de reciprocidad. Incluso, muchas de estas exigencias en la aplicación de medidas paraarancelarias van de la mano con el incremento del poder de las empresas transnacionales (ET) en el marco de las CGV.

Es decir, el mundo en desarrollo debe sortear las dificultades que plantea la mayor interdependencia de los actuales esquemas de producción, si decide introducirse a estos sin resignar grados de libertad en la aplicación de políticas. En efecto, durante este período, los casos de éxito más citados como ejemplo a seguir para el mundo en desarrollado han sido los Tigres Asiáticos o los llamados NICs por su sigla en inglés – Newly Industrialized Countries o países recientemente industrializados – que han sabido aprovechar esta interdependencia generada por la producción en las CGV para generar un proceso de desarrollo económico. Para ello fue fundamental la utilización de instrumentos de política comercial e industrial combinados con una fuerte intervención estatal (Amsden, 1992; Westphal, 1992).

Corea del Sur y Taiwán han implementado distintas combinaciones de políticas económicas y articulación público-privada, siendo indispensable en ambos la utilización de la política comercial en combinación con la política industrial. En efecto, a partir de políticas comerciales como mecanismos administrativos, regímenes de reintegros, admisión temporaria, zonas de procesamiento de exportaciones, entre otros, lograron generar un sesgo exportador, manteniendo un fuerte crecimiento de las exportaciones en sectores de alta tecnología durante los años ochenta (Wade, 1990). La República de Corea se basó en el aprendizaje tecnológico acelerado, en el que el papel de las actividades de ingeniería inversa en una etapa inicial resultó más importante que las actividades de investigación y desarrollo. Las políticas aplicadas por estos países fueron enmarcadas en sucesivos planes quinquenales de desarrollo económico desde 1962 hasta 1993. La República de Corea es un caso

extremo, donde la imbricación entre el Estado y el capital privado se restringió a unos pocos vínculos fuertes (Evans, 1995).

El éxito de la política comercial con sesgo exportador radicó, para algunos autores, en el sistema de financiamiento de exportaciones que aplicó la República de Corea a través de la banca mediante mecanismos de redescuento y de financiamiento automático establecidos por el Banco de Corea (Rhee, 1989). Por otro lado, para enfrentar los problemas de las economías de escala existentes en la comercialización internacional, Taiwán desarrolló una activa política de comercialización internacional a través de oficinas comerciales instaladas en los principales centros comerciales del mundo, ya que el potencial exportador de ese país residía en la pequeña y mediana empresa. Por su parte, Corea logró estimular el desarrollo de grandes compañías comercializadoras privadas, a las que impuso exigencias específicas de capitalización, volumen de exportación y número de oficinas en el exterior (Lavarello, 2017; Bekerman & Sirlin, 1995).

Si bien cabe destacar que el foco de la política comercial este puesto en el desarrollo de bienes exportables, la política comercial de importaciones no se ha dejado de lado. Durante el decenio de 1960 los sectores líderes de la industria coreana centrados en la industria de hilados y tejidos de algodón, relativamente intensivos en mano de obra, han sido beneficiados con una fuerte protección frente a la competencia japonesa, a partir de gravámenes, subsidios a la exportación y créditos blandos, entre otras acciones (Amsden, 1992).

En definitiva, como mencionan Bekerman y Sirlin (1995), la experiencia internacional nos muestra que han sido las economías que han ido más lejos en el desarrollo de este tipo de políticas las que han logrado mejoras sustanciales en su inserción internacional.

2.3. Límites a la política comercial frente al surgimiento de la OMC y los procesos de Integración del siglo XXI

Las políticas aplicadas por los NICs nos demuestran la necesidad de intervención estatal en la política comercial, no solo para lograr un proceso industrial sino para direccionar el funcionamiento de la economía hacia un sendero de desarrollo económico con esquemas de producción cada vez más

complejos y dependientes. En la actualidad, como bien menciona Rodrik (2000), el principal desafío no solo radica en implementar políticas que encaminen los procesos de desarrollo, sino también en la necesidad que los PED tienen de eludir los obstáculos y reglas impuestas por la OMC, advirtiéndole a su vez las dificultades y restricciones en cuanto a la aplicación de política que podría introducir la inserción dentro de los esquemas de producción en CGV.

La política comercial presenta dificultades para ser aplicada en el mundo actual, especialmente a partir del surgimiento de la OMC, ya que las acciones de política comercial más tradicional violan los compromisos asumidos por los países en dicho organismo (Lall & Teubal, 1998). Además, la OMC se encuentra mejor equipada que el GATT para hacer cumplir a los estados miembros los compromisos asumidos (Dicaprio & Gallagher, 2006, p. 785). En efecto, durante la vigencia del GATT, el incumplimiento de la normativa multilateral era comúnmente pasado por alto (Padin & Santarcángelo, 2018).

La creación de la OMC el 1 de enero de 1995 limitó los espacios para la aplicación de política comercial a partir de varios mecanismos: i) *imponiendo reglas de uso de la política comercial*, este mecanismo opera en dos sentidos, por un lado restringiendo el uso – principio del comercio más libre – tanto de la política arancelaria como no arancelaria, y por el otro impidiendo que una reducción o una exención de política comercial sea extensible a un solo miembro, es decir limita la posibilidad de ser utilizada como una herramienta de negociación bilateral entre países – principio de no discriminación –; ii) *aplicando vigilancia*, este mecanismo opera en dos sentidos también, uno desde la OMC y otro desde los estados miembros. En cuanto al primero, la OMC obliga a sus miembros a notificar las leyes en vigor y las medidas adoptadas en materia de política comercial, además de que todos los países miembros están sujetos a un examen periódico de sus políticas y prácticas comerciales que contienen informes del país interesado y de la secretaría de la OMC. El segundo refiere a la posibilidad que tienen los estados miembros de pedir explicaciones sobre las políticas comerciales aplicadas por otros estados, realizar reclamos ante explicaciones que consideran insuficientes y, en última instancia, denunciar al otro país y solicitar intervención del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) del organismo; iii) *posibilidad de cumplimiento asimétrico de disciplinas*, si bien los países, pueden denunciar las prácticas incompatibles

con las reglas de la OMC, en la práctica hay casos en que se refleja una estructura orientada hacia el poder – power oriented–. En efecto, si el país que pierde la controversia no modifica sus políticas, debería compensar al país damnificado y de no realizar ninguna de estas acciones, este último podría tomar represalias comerciales equivalentes al perjuicio recibido. Cuando el que gana la controversia es pequeño y en desarrollo, no tiene posibilidades prácticas de tomar represalias equivalentes, por lo cual queda a voluntad del país de mayor tamaño cumplir o no con el fallo de la controversia (Bertoni, 2015); iv) *aplicando poder de facto por algunos de sus miembros*, si bien la OMC se considera un organismo de carácter democrático, ya que cada país cuenta con un voto, siendo la cantidad de miembros en su mayoría PED, podría considerarse que su funcionamiento es equilibrado. Sin embargo, operan detrás ciertos mecanismos que ponen en duda dicha consideración. En efecto, Chang (2003) menciona que en los hechos el organismo funciona con poder de facto, no porque en realidad exista sino porque la mayoría de las cosas se manejan por consenso, por lo cual aquellos países con mayor poder y peso, como Estados Unidos, podrán tener mayor apoyo en sus decisiones. A su vez, el autor destaca que la mayoría de las decisiones se toman en las reuniones previas, a las que solo los países más importantes asisten. Como reafirman Padín y Santarcángelo (2018), aunque la regla del consenso puede incentivar la construcción de una agenda común, en la práctica se produce un agudo desequilibrio donde suelen primar los intereses de los PD. Aun así, el peso de los países emergentes y el poder que estos fueron adquirieron generó complicaciones para el mundo desarrollado, lo que se abordará posteriormente. Respecto de la posibilidad de utilización del OSD por parte de los PED, Yildirim, et al. (2018) destacan como estos pueden enfrentar presiones para no iniciar demandas o controversias por parte de empresas locales y extranjeras que estén altamente integradas a las CGV, especialmente cuando se trate de empresas multinacionales con intereses de abastecimiento en el país demandado.

A pesar de lo expuesto, se podría mencionar que, si bien el ingreso a la OMC limita los espacios para implementar política comercial a través de algunos de los mecanismos mencionados, aún queda lugar para aplicar estas y aunque puede resultar a priori contradictorio, en el siglo XXI ser parte de la OMC es

menos nocivo que no serlo (Chang, 2003; Padin & Santarcángelo, 2018; Dicaprio & Gallagher, 2006). Esto es así porque formar parte de esta organización otorga ciertos beneficios, debido a que algunos de los limitantes antes descritos también podrían ser usados en forma positiva. Por ejemplo, la eliminación de barreras de acceso al mercado, la transparencia en cuanto al conocimiento de políticas comerciales aplicadas por otros estados miembros y la posibilidad de iniciar ciertos reclamos por incumplimiento de las normas o compromisos, brinda más herramientas a los PED, tanto en instancias de reclamos como en negociación, que las que pudieran obtener de forma unilateral frente a los PD. Concretamente, para los PED las negociaciones bilaterales con PD no presentan, a priori, una mejor opción al sistema multilateral.

Asimismo, si bien la OMC restringe los espacios de política comercial, muchos países no retiraron ni de forma inmediata ni completamente, las políticas inconsistentes con las regulaciones del organismo. En algunos casos hasta mantuvieron sus políticas e incluso las notificaron, al mismo tiempo que muchas políticas fueron implementadas después de 1994 (Dicaprio & Gallagher, 2006).

A su vez, Padín y Santarcángelo (2018) destacan la existencia de flexibilidades dentro de la OMC que permiten que los países reimpongan restricciones al comercio en ciertas circunstancias: a) para lograr objetivos no económicos – proteger la salud pública o la seguridad, evitar problemas sociales ante un incremento desmedido de las importaciones, etc.– ; b) asegurar una “competencia justa”, para lo cual es posible aplicar derechos *antidumping* o compensatorios; y c) intervenir en el comercio por razones económicas – serias dificultades en el balance de pagos, o para apoyar una industria naciente –.

Por otro lado, la creciente participación y crecimiento de las economías emergentes⁶ hicieron de este organismo un ámbito más multilateral (Bertoni,

⁶ Desde principios de siglo que se observa como las economías avanzadas han reducido su participación en la generación del PBI mundial, del 57% en el año 2000 al 41% en 2018. En contraposición, las economías emergentes, principalmente las economías del este y sur de Asia, aumentan su participación del 30% en el 2000 al 45% en 2018.

2018). En efecto, la nueva dinámica de producción global permitió modificar el balance de fuerzas vinculado al peso sobre las decisiones al interior de los organismos internacionales (Geeraerts, 2011; Wade, 2011). Tal es así que no se logró avanzar desde el escenario existente de “integración profunda” hacia un escenario de “integración profunda plus”, que permita incorporar al marco regulatorio nuevas disciplinas de mayor intensidad y complejidad que limitaran aún más los espacios de política comercial para los PED, tales como regular las inversiones, los derechos de propiedad intelectual, los servicios, las políticas internas de los países, etc. (Baldwin, 2011; Bertoni, 2018).

Esto impulsó, en cierta medida, el surgimiento de acuerdos bilaterales o regionales paralelos a las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC, que incorporan disciplinas denominadas OMC+ – disciplinas contenidas en el marco regulatorio de la OMC pero reguladas con mayor profundidad – y disciplinas OMCx – disciplinas que no están presentes en el marco regulatorio de la OMC y que son incorporadas a estos tratados – (Bouzas, 2017). Estos Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) o Tratados de Libre Comercio (TLC) fueron liderados principalmente por los países centrales, y luego intentarían consolidarse en los denominados Mega Acuerdos (Bertoni, 2018; Bouzas, 2017).

Detrás de estos acuerdos pueden identificarse las exigencias de las ET que lideran las cadenas de suministro, las cuales comenzaron a tener cada vez mayor injerencia y poder en la economía mundial. Este fenómeno es reconocido en el trabajo de Ruta (2017), donde se muestra que existe una correlación positiva entre el aumento de la participación en las CGV de los países y la profundidad de los acuerdos comerciales que son firmados. A su vez, según Bertoni (2018), los aspectos más significativos de estos acuerdos giran en torno a las barreras técnicas y no arancelarias, el acceso a los mercados de materias primas, el comercio de servicios, las inversiones, las compras gubernamentales, la protección de la propiedad intelectual y otros aspectos de coherencia regulatoria y nivelación del campo de juego – medio ambiente, normas laborales, etc. –. Baldwin (2011) considera que este tipo de integración, que él denomina “Integración del Siglo XXI”, facilita el despliegue de las CGV, brindando protección a los activos tangibles e intangibles de las ET.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) advirtió en 2013 que la aparición de nuevas reglas y disciplinas incorporadas en los Mega Acuerdos ponen en riesgo a la OMC como sistema multilateral de comercio, dado que traen cambios en las formas de administración comercial, aumentan la protección para las ET y generan mayores limitantes para la aplicación de políticas por parte de los PED que se sumen a estos acuerdos (FMI, 2013). Esto erosiona el sistema multilateral de comercio, creando un sistema fragmentado y excluyente⁷.

En función a lo expuesto, queda en evidencia que la administración comercial para los PED en el siglo XXI requiere de una sofisticación e innovación en la implementación de instrumentos de política cada vez más complejos, que permitan virar hacia una administración selectiva del comercio, en función a las necesidades particulares de los PED, con el propósito de avanzar hacia un camino de desarrollo económico. En este sentido, la permanencia dentro del ámbito multilateral de la OMC, siempre y cuando este organismo no avance hacia una integración más profunda incorporando las cláusulas OMC+ y OMCx, es mayormente recomendable frente a integrarse a los llamados mega acuerdos y los TLC (Dosi, et al., 2006; Chang, 2003). Adicionalmente, con la asunción de Trump en Estados Unidos y su fuerte cuestionamiento al sistema multilateral, los PED deben sopesar la pérdida de espacios de política frente a un escenario de ausencia de multilateralismo y el regreso de políticas unilaterales en un mundo multipolar (Bertoni, 2019).

En resumen, si bien los cambios en el escenario internacional limitan el campo de acción, todavía existe espacio para la ejecución de políticas dentro de la OMC, que requieren de mayor creatividad en el diseño de nuevos instrumentos.

2.4. La administración comercial en el siglo XXI: hacia una administración selectiva del comercio

⁷ Debido a que los países emergentes no forman parte de este, principalmente China e India y no parece ser su propósito incluirlos.

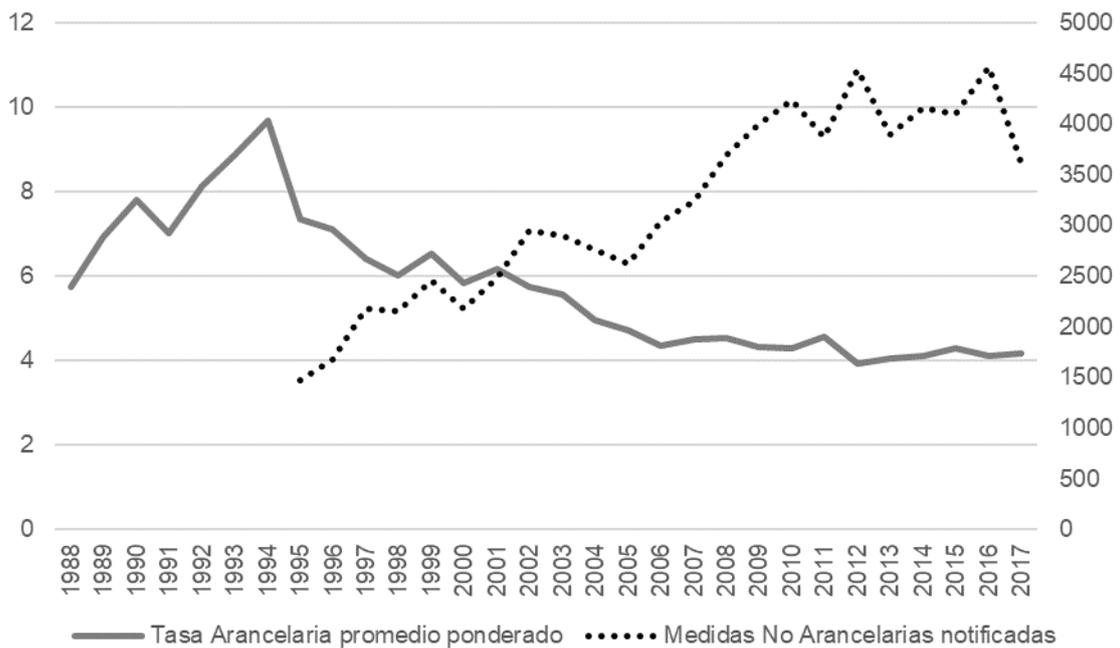
La profundización de las CGV como forma de la producción mundial, la interrelación entre el estancamiento de la OMC y el surgimiento de esquemas de regulación internacional alternativos, junto con la desaceleración del comercio mundial de la última década ha implicado el requiriendo de marcos regulatorios internacionales cada vez más complejos (Bertoni, et al., 2018). Como menciona el FMI (2013), el crecimiento de las CGV, que involucra flujos multidimensionales transfronterizos de bienes, inversiones, servicios, conocimientos técnicos y personas, ha generado una serie de cambios en la formulación de política comercial. Además, si bien estos cambios han reducido los incentivos para el uso de medidas proteccionistas tradicionales, las medidas detrás de la frontera y los cuellos de botella en la facilitación del comercio, son cada vez más importantes para las CGV. Las medidas detrás de frontera a las que refiere el FMI son las medidas paraarancelarias, principalmente aquellas relacionadas a los OTC y MFS.

Respecto de esta evolución de la política comercial, en el Gráfico 1 se puede observar cómo mientras los niveles arancelarios promedio ponderado que los países aplican caen a partir de 1995, las medidas no arancelarias notificadas por los países a la OMC se incrementan significativamente. A su vez el Gráfico 2 da cuenta de que la distribución del tipo de medidas no arancelarias notificadas ha variado considerablemente en el tiempo, desde una distribución relativamente pareja entre los cinco instrumentos más utilizados – excepto medidas compensatorias y salvaguardia –, hacia la casi exclusiva utilización en la actualidad de OTC y MSF.

Es importante comprender, como ya mencionó en la anterior sección, que estas medidas no operan como esquemas de restricción al comercio internacional o como un “proteccionismo” similar al registrado en los años treinta o durante el siglo XIX, sino que operan como un esquema de medidas de *administración selectiva*. Estas medidas son intencionalmente ordenadoras respecto de qué es lo que se comercia, desde qué países de origen, y especialmente, con qué empresas productoras y con cuáles no. Su aplicación muy a menudo se justifica a temas en los cuales es difícil establecer su incompatibilidad con las reglas de la OMC. Si bien estas medidas son impuestas por los PD por su propia decisión, muchas veces son exigidas por las ET que operan en sus países y participan de las CGV (Yildirim, et al., 2018). La intención existente

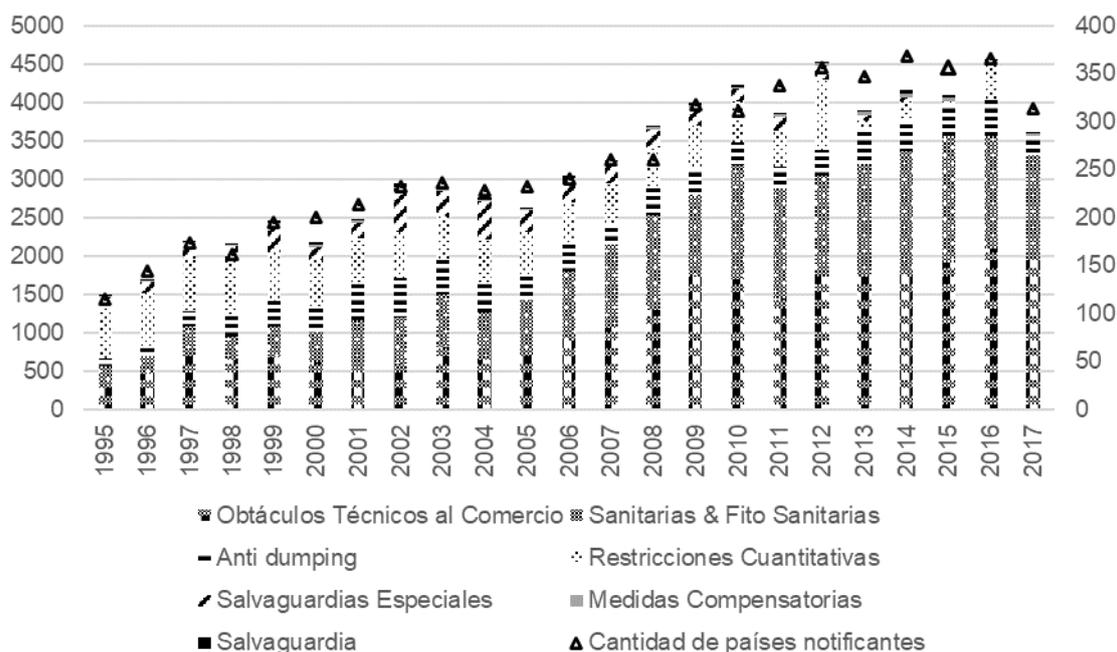
detrás de esta forma de *administración selectiva* del comercio, no es retener procesos industriales, sino retener aquellos segmentos de dichos procesos – o eslabones de la cadena – que más aumenten el valor agregado y la generación de conocimiento dentro de las fronteras de los países que la aplican (Bruhn, 2014).

Gráfico 1. Tasa arancelaria promedio ponderado de aranceles (eje izq.) y cantidad de medidas no arancelarias notificadas en la OMC (eje der.).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de World Integrated Trade Solution (WITS)

Gráfico 2. Tipo de medidas no arancelarias notificadas a la OMC y cantidad de países notificantes (eje der.).

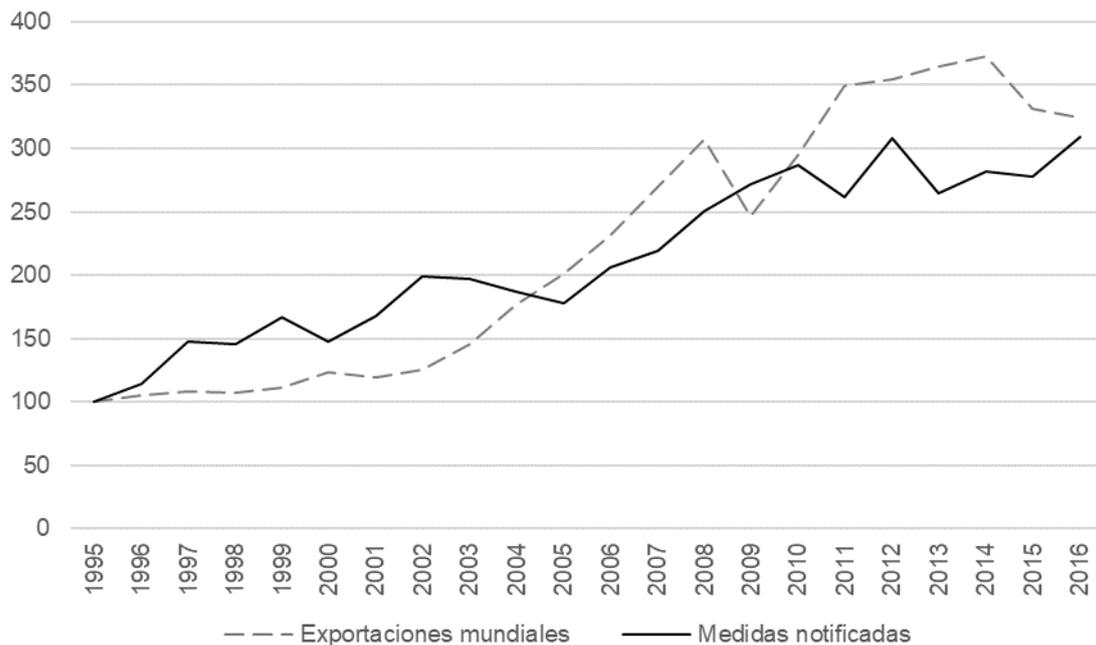


Fuente: elaboración propia en base a Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP) - WTO.

De hecho, el aumento de la cantidad de medidas no arancelarias notificadas a la OMC acompaña el crecimiento del comercio mundial, como muestra el Gráfico 3. Al mismo tiempo, puede observarse que los países que mayoritariamente han implementado MFS y OTC son los países considerados de ingresos altos y medios altos, es decir, los países desarrollados, como muestra el Gráfico 4.

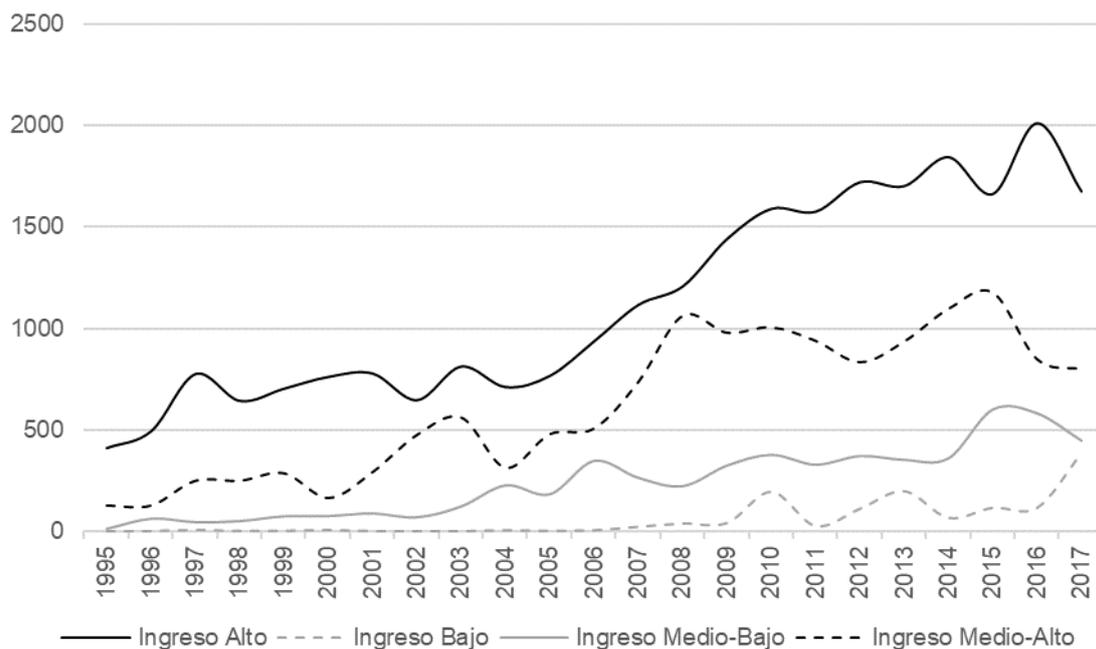
Las exigencias que este tipo de medidas requieren para su implementación son: i) deben ser cumplidas no solo por los bienes importados sino por los productores nacionales de quien las aplica; ii) su certificación es realizada por organismos públicos o privados seleccionados, muchas veces de alcance internacional y con origen en los PD; iii) los costos de certificación suelen ser elevados. Es por ello que se entiende que requieren un nivel de complejidad del entramado productivo y de la capacidad de los entes reguladores e implementadores de tales requisitos que hace, por un lado, compleja su utilización o recusación por parte de los países de menores recursos relativos y por el otro lado, fácil su utilización de forma abusiva por parte de los PD como forma de administrar selectivamente entre proveedores de sus flujos de comercio (Bertoni, et al., 2018).

Gráfico 3. Exportaciones mundiales y medidas no arancelarias notificadas a la OMC (base 100 = 1995).



Fuente: elaboración propia en base a Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP) – WTO y WB - World Development Indicators.

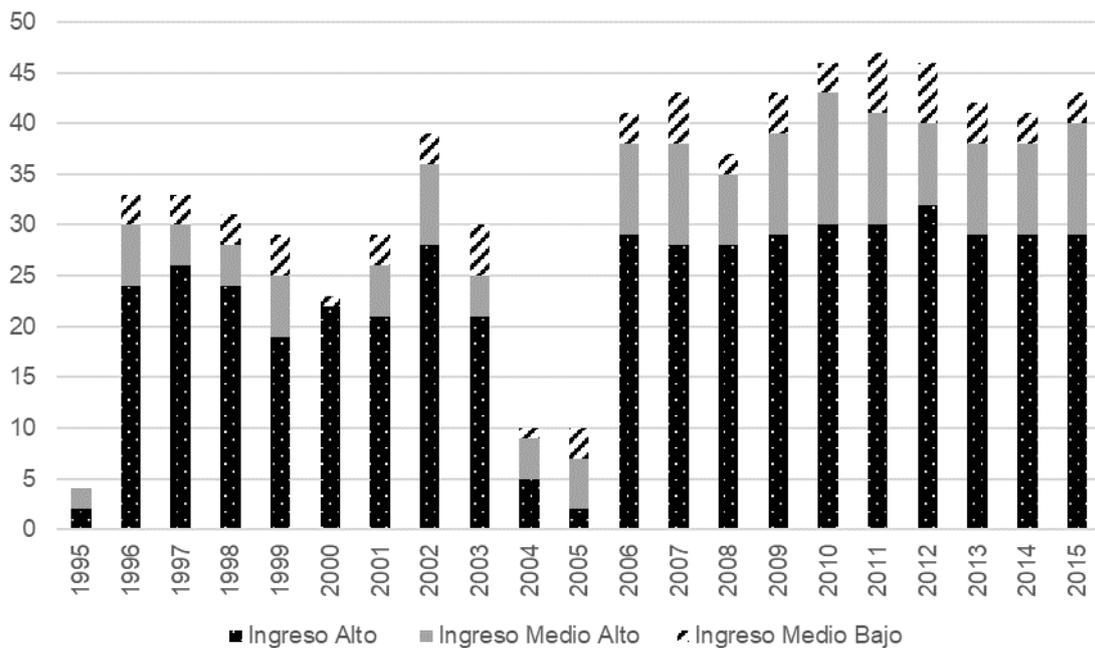
Gráfico 4. Cantidad total de Obstáculos Técnicos al comercio y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias notificadas a la OMC, según nivel de ingreso de los países notificantes.



Fuente: elaboración propia en base a Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP) – WTO, WB - World Development Indicators y OECD.

Frente a esta realidad, el mundo en desarrollo también ha incrementado el número de medidas paraarancelarias, pero con una tendencia a utilizar instrumentos de menor complejidad relativa y de más fácil implementación, como es el caso de las Licencias No Automáticas (LNA) de importación (Fossati, et al., 2015). Aunque su implementación, como se observa en el Gráfico 5, no se limita únicamente a países en desarrollo, sino que posteriormente a la crisis internacional de 2008, tanto PED como PD han sido usuarios de estos instrumentos, destacándose entre los principales a China, Brasil, India y Estados Unidos (Fossati, et al., 2009; Tussie & Curran, 2010; Taglioni & Winkler, 2016).

Gráfico 5. Cantidad de países, según nivel de ingresos, que notificaron Licencias de Importación a la OMC.



Fuente: Elaboración propia en base a los informes anuales del Comité de Licencias de Importación al Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC.

Este tipo de licencias, en caso de ser utilizadas con fines restrictivos del comercio, pueden ser fácilmente detectadas y denunciadas por los países damnificados ante la OMC, aunque esto no implica un retiro automático del instrumento por parte del país demandado. Su utilización permite el aprendizaje por parte del país en desarrollo que la utilizan, no solo en su gestión, sino también en el conocimiento del impacto que podrían causar este tipo de instrumentos de política en los sectores afectados y en la cadena de valor relacionada. De esta forma, los países podrán contar con información que permita avanzar hacia una *administración selectiva del comercio* con instrumentos de política comercial más complejos y sofisticados.

En conclusión, no cabe dudas de que los PED en el siglo XXI deben acudir a formas inteligentes de administración comercial, basados tanto en las experiencias del mundo desarrollado, en las particularidades y complejidades de la estructura productiva de sus países y en el contexto mundial y regional en el que se desenvuelven. La experiencia Argentina en el uso de instrumentos de menor sofisticación, como las Licencias No Automáticas, nos aporta suficiente información como para poder conocer los impactos de este tipo de medidas en los sectores donde fueron implementadas y en las cadenas de valor relacionadas, en pos de avanzar hacia una administración selectiva del comercio. Esto presenta singular importancia porque, aun aplicando estas políticas, no se puede asegurar que solo ello sea la clave para alcanzar un proceso de desarrollo, ya que los efectos dependerán en parte de la *heterogeneidad estructural intraindustrial*, entre cadenas y entre sectores la economía. Por ello, el análisis debe contemplar tanto efectos positivos como negativos que este tipo de políticas podrían tener en las estructuras productivas.

3. Marco teórico

3.1. La teoría del librecambio y su incidencia en la Organización Mundial del Comercio

El propósito primordial de la OMC, según sus objetivos, es contribuir a que el comercio fluya con la mayor libertad posible, sin que se produzcan efectos secundarios no deseables, justificando que ello es importante para el desarrollo económico y el bienestar. También aseguran que la aplicación de políticas claras, transparentes y previsibles permiten que los particulares, las empresas y los gobiernos conozcan cuáles son las normas que rigen el comercio en las distintas partes del mundo. La OMC afirma que existe una relación estadística indudable entre un comercio más libre y el crecimiento económico, señalando que:

“La teoría económica muestra contundentes razones de esta relación. Todos los países, incluidos los más pobres, tienen activos — humanos, industriales, naturales y financieros — que pueden emplear para producir bienes y servicios para sus mercados internos o para competir en el exterior. La economía nos enseña que podemos beneficiarnos cuando esas mercancías y servicios se comercializan. Dicho simplemente, el principio de la *ventaja comparativa* significa que los países prosperan, en primer lugar, aprovechando sus activos para concentrarse en lo que pueden producir mejor y, después, intercambiando esos productos por los que otros países producen mejor. En otras palabras, las políticas comerciales liberales —que permiten la circulación sin restricciones de bienes y servicios— intensifican la competencia, fomentan la innovación y producen éxito. Multiplican los beneficios que reporta el producir los mejores productos con el mejor diseño y al mejor precio” (OMC, 2016).

A su vez, afirma que la competencia genera estímulos a los productores para adaptarse gradualmente, sin demasiados sacrificios, generando nuevos productos y encontrando oportunidades nuevas de negocios en nichos de mercados antes no explotados. Manifiestan además que la protección es la tentación de alejar el problema de las importaciones competitivas conduciendo a la creación de empresas de producción desmesurada e ineficiente que

suministran a los consumidores productos anticuados y carentes de atractivo, concluyendo que la protección no evita que se cierren fábricas y se pierdan puestos de trabajo (OMC, 2016). Por lo cual las negociaciones de la OMC tienen como objetivo impedir esa trayectoria contraproducente y destructiva, a la que supuestamente lleva el proteccionismo.

Estos postulados teóricos expuestos por la OMC se basan, por un lado en la teoría clásica retomando el concepto de David Ricardo (1817) de ventajas comparativas, y por el otro, en la teoría neoclásica tomando los conceptos de ineficiencia y distorsión de la producción, como causas de la implementación de aranceles a la importación.

En cuanto al primer postulado ricardiano, este presupone que cada nación aplica el principio de especialización productiva en función directa con el costo de producción relativo de las mercancías. Esto significa que aquella mercancía que goza de menor costo relativo en términos del otro país debe ser la producida por este sacrificando la producción de las otras mercancías. Esto generará para Ricardo una mejor utilización de los recursos productivos a escala mundial, donde los excedentes de exportación así generados serán intercambiados entre sí, por ende, la cantidad total de bienes obtenidos en el mercado global será superior a la cantidad de bienes producidos en autarquía.

El principio de especialización llevará a la eficiencia productiva y con esto a una mejora en el crecimiento económico de cada país, sin importar en qué tipos de bienes se especializa cada nación. Siguiendo con esta línea los autores Heckscher, Ohlin y posteriormente Samuelson desarrollan un modelo de comercio internacional donde determinan que la especialización productiva de los países en el comercio internacional se basa en las diferencias en las dotaciones relativas de factores productivos. En este caso, le correspondería a los países latinoamericanos el desarrollo de una inserción internacional focalizada en exclusivamente en la producción y exportación de materias primas o recursos naturales (Heckscher, 1919; Ohlin, 1933; Samuelson, 1949; Samuelson, 1953).

Sin embargo, la experiencia histórica demuestra que los países que se han especializado productivamente en bienes con poco valor agregado y bajo contenido tecnológico han obtenido pobres resultados en materia de desarrollo económico (Schteingart, 2014).

Este es el caso de Latinoamérica, donde décadas de especialización productiva en materias primas y recursos naturales han sido una de las causas de la profundización de la desigualdad y la pobreza en la región, mientras que los países que han focalizado su especialización en productos industriales muestran resultados favorables en estos indicadores. Estos problemas de desarrollo fueron abordados por la escuela estructuralista, la cual considera que la especialización productiva en bienes con bajo valor agregado, es la causante del retraso en las estructuras productivas de la periferia. Esto se debe a una caída constante de los precios relativos de los bienes que produce en comparación a los bienes producidos por el centro, lo que genera un deterioro secular de los términos de intercambio. Sumado a ello, la baja elasticidad ingreso de la demanda de las materias primas en comparación con los bienes industriales, limita la posibilidad del desarrollo industrial y económico (Prebisch, 1970). Por otro lado, la baja retribución salarial del obrero de la periferia en comparación con la de los países centrales, se debe a la baja calificación, en parte también como consecuencia de una especialización productiva con bajo valor agregado (Prebisch, 1970). A su vez, el menor poder relativo de los sindicatos de la periferia, limita el crecimiento del mercado interno y el aumento del consumo de las masas poniendo trabas al desarrollo (Furtado, 1968). En función de estos argumentos, dicha escuela propone la necesidad de crear un aparato industrial que sortee los problemas de desarrollo de la periferia generando valor agregado en los bienes producidos, contradiciendo el postulado Ricardiano tomado por la OMC.

El segundo postulado neoclásico pregona que la aplicación de aranceles a la importación por un país pequeño genera un incremento del precio del producto protegido en su mercado interno, causando distorsiones en la producción y una disminución del consumo, reduciendo el bienestar general. Este sería el caso aplicable a países como Argentina, donde las posibilidades de influir en el

precio internacional son limitadas o nulas⁸, siendo el arancel una distorsión al incentivo del productor ineficiente e induce a los consumidores a actuar como si las importaciones fueran más costosas de lo realmente son (Krugman & Obstfeld, 2001, p. 199).

Si bien esta explicación en términos económicos puede ser razonable, es válida solo si no existe competencia entre los productores nacionales y extranjeros por apropiarse una parte del mercado local, lo que se contradice con el propio modelo de competencia perfecta. Si bien frente a la aplicación de aranceles, como suele observarse en la práctica, las importaciones efectivamente tienden a reducirse en la mayoría de los casos, el modelo como tal presenta falencias.

A modo de ejemplo, como indica Bertoni (2013), el modelo estático de equilibrio parcial implícito en el análisis de aranceles, supone que ante un shock que reduzca la demanda local, los productores nacionales no se verán afectados, ni en precios ni en cantidades, puesto que todo el ajuste sería automáticamente sobre las importaciones, que operan simplemente como un cierre de la brecha entre la oferta y la demanda local. Por lo tanto, un modelo que se presenta como de competencia, al analizarlo más a fondo, se observa que considera a las importaciones solo como complementarias de la producción nacional. Asimismo

supone que los consumidores siempre tienen ingresos, dado que la reasignación de recursos es inmediata, sin costos y siempre se encuentran todos los factores plenamente empleados. Por esto último se infiere que no existe capacidad ociosa (Bertoni, 2013).

En la práctica la presencia de importadores/exportadores probablemente genere otro resultado, puesto que al no existir ninguna regulación que empeore los precios relativos de las ventas externas en el mercado local — como lo sería un nuevo arancel —, existirá una puja entre los productores nacionales y quienes venden productos extranjeros en la medida que ninguno querrá

⁸ En un país grande (principal productor de dicho producto de dicho bien), el aumento de oferta (producto de la distorsión debido a la aplicación del arancel) puede generar una baja en los precios internacionales de referencia (Krugman & Obstfeld, 2001).

renunciar a los volúmenes de ventas previos al shock adverso de demanda. Entonces, si bien puede ser entendible que las importaciones en el mercado local deban reducirse cuando un arancel las encareció en relación a los productos locales, esto resulta menos probable cuando el mercado tiende a reducirse.

Por otro lado, el incremento del precio de un bien que lleva a que se produzcan mayores cantidades y sea decreciente el excedente de los nuevos productores, implica un cambio de precios relativos que lleva a desplazar recursos de un bien al otro. Por su parte, los puntos de equilibrio de la producción sobre la frontera de posibilidad de producción, en una economía con cualquier grado de apertura, implican que la tasa marginal de transformación se iguale a los precios relativos de los bienes, lo cual garantiza que se iguale la rentabilidad de los productores en ambos bienes. Esto ocurre con un cambio simultáneo de los costos marginales — costos de oportunidad crecientes — y por un cambio en el precio de los factores. Por lo tanto, al existir una interacción para el conjunto de los productores entre costos y cantidades fabricadas, la rentabilidad se iguala entre ellos y desaparece la idea del mayor excedente obtenido por aquel que ofreció la primera unidad (Bertoni, 2013).

Si bien existen otros elementos que se podrían tomar en cuenta para discutir las conclusiones teóricas del análisis neoclásico que intentan demostrar las mejoras de bienestar general que se logran con el libre comercio, se considera conveniente profundizar en relación a la discusión sobre el funcionamiento de los mercados que se presupone en estos modelos.

3.1. Las fallas de mercado en las discusiones sobre el libre comercio

La historia económica pone en duda muchos de los desarrollos teóricos clásicos y neoclásicos acerca de las bondades del libre comercio y la existencia de mercados perfectos. A su vez, ésta demostró sistemáticamente que los casos de países que concretaron procesos de desarrollo lo hicieron por medio de la implementación de políticas intervencionistas y no del librecambio. En efecto, muchas de estas discusiones en la literatura cobran particular relevancia a partir del surgimiento de los NICs, ya que estos casos ponen en duda gran parte de las ideas desarrolladas en períodos anteriores.

Las principales discusiones ponen el foco en las políticas tanto comerciales como cambiarias e industriales como eje principal para asegurar procesos exitosos de desarrollo económico, cuestionando, aunque parcialmente, el ideario del libre comercio. Estos desarrollos incorporan el concepto de *fallas de mercado*, que acepta la existencia de mercados imperfectos y explica que bajo estos mercados la intervención estatal y las políticas de carácter industrial y comercial han generado procesos de desarrollo económico. De esta forma estas teorías van deslegitimando, aunque no siempre explícitamente, las bondades del libre comercio, por lo menos en aquellos mercados de comportamiento imperfecto.

Dentro de las primeras distinciones respecto de las concepciones neoclásicas se pueden encontrar desarrollos teóricos, bajo el rotulo de “nuevas teorías del comercio”, que, a partir de reconocer la existencia de dichas fallas de mercado, incorporan al análisis la posibilidad de que la especialización productiva y comercial de los países no sea exclusivamente entre productos diferentes sino que dan cuenta del comercio intraindustrial, es decir, entre productos similares o del mismo rubro (Ocampo, 1991; Krugman & Obstfeld, 2001).

Otros autores consideran que, debido al funcionamiento imperfecto de los mercados, se requieren intervenciones estatales para asegurar la existencia de distorsiones que tengan efectos positivos, en vistas de los objetivos de desarrollo buscados. Entre estos autores podemos destacar a Alice Amsden, quien ha dedicado muchos de sus estudios al análisis de los NICs, haciendo alusión a los resultados positivos de la intervención en los mercados imperfectos, mencionando por ejemplo que:

“Corea aporta evidencia sustancial a la propuesta que argumenta que la expansión económica depende de la intervención estatal; para crear distorsiones que dirijan la actividad económica hacia mayores niveles de inversión. La intervención estatal es necesaria aún en los casos más claros de ventaja comparativas porque el mayor activo del atraso, los bajos salarios, es contrarrestado por los altos pasivos” (Amsden, 1992, p. 32).

En este sentido, otros estudiosos del tema como DiCaprio & Gallagher (2006) agregan a este debate que la mayoría de las políticas utilizadas por los NICs, en materia industrial y comercial, estaban especialmente dirigidas a desviar la

mezcla productiva de una economía de los productos primarios a favor de los productos manufacturados y responder a las fallas del mercado, comunes a todos los países en desarrollo. Estos autores consideran que las imperfecciones impiden que el mercado asigne los recursos de manera eficiente y se adapte a un estado estable, lo que significa que las industrias locales no pueden obtener la tecnología y las capacidades necesarias para competir en el mercado abierto sin intervención y protección de la competencia externa.

A su vez, Stiglitz (2002) menciona que estas fallas son típicamente el resultado de una capacidad subdesarrollada en el capital humano, los productos y/o los mercados de capital y que normalmente son más frecuentes en países menos desarrollados. Por ello, Rodrik (2000) indica que las instituciones regulatorias de los PED pueden tener que extenderse más allá de la lista estándar que cubre antimonopolio, supervisión financiera, regulación de valores y similares, ya que los modelos recientes de fallas de coordinación e imperfecciones del mercado de capital dejan claro que las intervenciones estratégicas del gobierno a menudo pueden ser necesarias para salir de la trampa de bajo nivel de ingreso y obtener respuestas de inversión privada deseables. Agrega además que la experiencia de Corea del Sur y Taiwán en los años sesenta y setenta se puede interpretar de esa manera, ya que los extensos subsidios y la coordinación de la inversión privada liderada por el gobierno en estas dos economías desempeñaron un papel crucial para alcanzar un escenario de crecimiento "autosostenido".

Por su parte, Lall & Teubal (1998) identifican a las políticas que tratan las fallas del mercado con intervenciones en dos sentidos, "horizontales" y "selectivas". Las primeras, conocidas como políticas industriales "horizontales", son políticas que no son selectivas en términos de industrias, sino que brindan beneficios económicos generales que tienen el propósito de mejorar el funcionamiento del mercado. Es decir, tienen la intención de atenuar las fallas existentes en el mercado, como la existencia de industrias infantiles y el hecho de que el conocimiento es privado. Los ejemplos de estrategias horizontales incluyen la mejora de habilidades y los subsidios para investigación y desarrollo. Las segundas, las políticas industriales "selectivas", apuntan a actividades o industrias específicas. Dentro de esta categoría se incluyen las políticas de

administración comercial como los controles de importación, los subsidios a la exportación, los subsidios a la producción, la protección débil de los derechos de propiedad intelectual (IPR) y los requisitos de contenido local. Es decir, estos teóricos destacan la importancia de la intervención del Estado direccionando y coordinando este tipo de políticas, tanto de corte industrial como comercial.

Por otro lado, los antecedentes históricos también ponen fuertes cuestionamientos en torno a la apertura comercial, es decir, las relaciones de causalidad entre apertura y bienestar, basadas en antecedentes históricos, tampoco lograron comprobarse de forma convincente en los análisis econométricos. Al respecto autores como Rodríguez y Rodrik (2000) mencionan que muchos de los resultados empíricos alcanzados en los estudios de impacto que relacionan ambas variables, no son fiables. Agregando que ningún estudio económico basado en antecedentes históricos ha demostrado de forma robusta y definitiva que exista una correlación positiva entre apertura y crecimiento económico. A su vez, como mencionan estos autores, una mejora en el crecimiento económico no necesariamente significa un incremento del bienestar de la población, es decir, desarrollo económico. Sumado a esto, la historia económica y más aún la historia de los países latinoamericanos ha demostrado que los procesos de apertura han sido muy nocivos para las economías (Ocampo, 2005; Stiglitz, 1998), mientras que por el contrario, los procesos de protección comercial fueron acompañados por procesos de sustitución de importaciones y una gran expansión económica (Prebisch, 1948).

En función de lo expuesto, en la actualidad existe un creciente consenso en la literatura (Dosi, et al., 2006; Yildirim, et al., 2018; Rodrik, 2011) sobre la necesidad de aplicar políticas que redireccionen los procesos productivos hacia el desarrollo. Incluso en el reciente trabajo realizado por el grupo de trabajo del FMI, se menciona la importancia de aplicar política industrial, reivindicando los trabajos realizados por importantes referentes en la temática como Friedrich List, Ha-Joon Chang, Alice Amsden, entre otros, destacando sus evidencias teóricas, empíricas e históricas como justificativos de dichas políticas. A su vez, los autores suman al análisis los fuertes puntos que encuentran en común

entre las políticas seguidas por los NICs y el papel preeminente de la política industrial en su desarrollo (Cherif & Hasanov, 2019).

Asimismo, el grupo de trabajo del Banco Mundial también reconoce la importancia de aplicar políticas bien diseñadas a los fines de generar mayor desarrollo y retención de valor agregado bajo los nuevos esquemas de producción mundial (Taglioni & Winkler, 2016). En efecto, Lin (2010), entonces economista principal del Banco Mundial, señaló que “Las economías en desarrollo están plagadas de fallas de mercado, que no se pueden ignorar o tratar de corregir simplemente por temor a los fracasos del gobierno. Y como han demostrado los historiadores económicos, muchos de los países hoy desarrollados deben una porción sustancial de su progreso a la aplicación sistemática de políticas industriales para proteger su fabricación nacional bajo la lógica de la industria naciente”.

Si bien es importante destacar estos nuevos aportes realizados por organismos internacionales como una forma de reivindicar trabajos previos en la materia, también es relevante señalar que estos informes se mantienen dentro de ciertos límites teóricos. Como bien menciona Lavarello (2017), no desafían en forma excesiva ni la teoría de las ventajas comparativas, ni las señales de precios de mercado, lo que deja en evidencia que sus recomendaciones de política solo tienen como fin corregir el funcionamiento o las fallas de los mercados imperfectos.

A diferencia de esto, el presente trabajo coincide con Lavarello (2017), entre otros, en que la intervención realizada mediante la política comercial, como parte de la política industrial, no tiene como propósito corregir fallas o imperfecciones de mercado, sino que busca intencionalmente modificar las señales e incentivos que reciben los actores de la economía, a modo de impulsar un cambio en su comportamiento que coincida con los objetivos de desarrollo planteados por los hacedores de política.

En resumen, en la actualidad no está en duda ni la importancia de la política comercial a lo largo de la historia ni las necesidades de aplicar política comercial para encaminar procesos de desarrollo. El debate actual se centra en qué políticas son las adecuadas y de qué forma deben ser aplicadas, en función a los límites que imponen los nuevos esquemas de producción, la

aparición de la OMC, los nuevos acuerdos multilaterales de comercio y las particularidades de la propia estructura productiva de los países en desarrollo.

3.2. Posibles efectos de la política comercial en las diversas estructuras productivas

El bagaje teórico en torno a los efectos de las políticas comerciales y más específicamente a los instrumentos aplicados a la importación, es muy amplio, no obstante, la intención de este apartado es visitar el pensamiento estructuralista latinoamericano en busca de elementos teóricos originarios de la región que atiendan sus particularidades y su evolución histórica. Esto permitirá pensar los efectos que pueden traer este tipo de políticas en estructuras productivas particulares como la Argentina, incorporando también nuevos elementos teóricos de análisis. Cabe aclarar que, si bien los conceptos surgen del estructuralismo, las categorías a partir de las cuales se sistematizarán los efectos de las políticas son de desarrollo propio de la autora.

Entre estos efectos se detecta como primordial el *efecto sustitución*, generado a partir de la implementación de la política comercial en las importaciones, reduciendo estas y motorizando la producción interna del sector protegido, propiciando su expansión. Este efecto sustitución tiene como contracara un *efecto costo*, relacionado a los aumentos de precios que podría generar una medida proteccionista. Al respecto, Prebisch (1948) menciona que tales efectos no son mirados con gran preocupación debido a que se reconoce que el proceso de sustitución que de ello deviene genera una ganancia colectiva, al dar estabilidad a la ocupación que probablemente sea mucho mayor de lo que se pierde por el costo más elevado de producción interna. Sumado a ello, si la política comercial implementada no es de carácter arancelario y más bien tiene un carácter discrecional, probablemente los efectos en el precio en el corto plazo sean menores, siempre que el sector donde se aplica la medida se componga por productores nacionales atomizados.

Por otro lado, si la medida de política reduce efectivamente las importaciones, este proceso generará un ahorro de divisas en el sector donde se está implementando el instrumento. Sin embargo, este ahorro no es neto, ya que, en estructuras productivas como las nuestras, la sustitución de importaciones está asociada en general a un incremento de importaciones de bienes intermedios –

si estos no pueden ser sustituidos a corto plazo o no cuentan con producción nacional – y/o bienes de capital relacionados a la cadena de valor del producto que se sustituyó. Por lo tanto, el efecto de *ahorro neto en divisas* debe considerar el ahorro bruto en divisas en el sector donde se produjo la sustitución, menos el incremento de bienes intermedios y bienes de capital relacionados al sector.

En relación al caso argentino, Ferrer (1963) menciona que el proceso de sustitución en el que se dan transformaciones de la estructura industrial con un creciente peso relativo de las industrias con tecnología, genera, inevitablemente, una demanda acrecentada de importaciones, que puede compensar y aún exceder el efecto de ahorro bruto de la sustitución. En relación a ello, cabe destacar que la magnitud de este efecto es un problema singular para Argentina, como mencionan Kulfas, et al. (2014): “recordemos que la mitad del sector manufacturero es altamente demandante de importaciones [...]”. Asimismo, Prebisch (1948) menciona que la sustitución de importaciones por producción interna requiere de la importación de bienes de capital, con la consiguiente necesidad de ahorro, mientras se opera la reducción del coeficiente de importaciones – proporción del consumo doméstico que se importa–. En este sentido, Felix (1970) destaca que, agotados los efectos dinámicos del proceso de sustitución, comenzará a incrementar el coeficiente global de importaciones. Por ello, asegurar la continuidad del proceso e importar los bienes de capital necesarios, para Prebisch, significa comprimir más el coeficiente de importaciones relativas al consumo corriente, a través de nuevas restricciones, lo que genera un mayor encarecimiento de este consumo, creando complicación para la sustentabilidad del proceso. En este caso, Prebisch supone como instrumento la aplicación de aranceles que tienen un impacto más directo en el precio y no de barreras no arancelarias (Prebisch, 1948).

Una vez en marcha el proceso de sustitución de importaciones, para que logre financiarse por sí solo debe existir a mediano y largo plazo un ingreso de divisas externo o una sustitución de importaciones que reduzca los coeficientes importados de los insumos intermedios y/o bienes de capital relacionados al sector protegido. De no evidenciarse este proceso, a futuro se incurrirá en un *efecto deterioro del balance comercial*. Es decir, aumentarán las necesidades

de dólares que requiere la economía para poder continuar el proceso de expansión económico y crecerá el riesgo de incurrir en un balance comercial deficitario. Prebisch plantea que el problema puede ser aún mayor si la balanza de pagos impone una restricción al proceso de crecimiento económico porque se requieren más recursos externos que los que se pueden obtener. El ritmo del proceso estaría entonces determinado por los recursos externos que es posible conseguir (Prebisch, 1948). Debido a las preocupaciones que esta temática despertó en la economía Argentina, existen muchos trabajos dedicados a estudiar el proceso de sustitución de importaciones y el crecimiento, junto con los problemas de restricción externa que de allí se desprenden (De Ángelis, 2017; Felix, 1970; Ferrer, 1963; Médici, 2015; Médici, 2015).

No se puede pretender que la aplicación de instrumentos de importación por sí sola, en estructuras productivas como la Argentina, genere un proceso de incremento en las exportaciones que permita financiar el proceso de sustitución de importaciones. Por el contrario, los efectos esperados de la política son que se deteriorará aún más el saldo comercial por medio de una reducción de las exportaciones, a partir de dos efectos, uno el *efecto de pérdida de competitividad de las exportaciones* y otro una *reducción de la oferta exportable*.

En cuanto al primer efecto, si bien la industria protegida a priori ya no era competitiva a nivel internacional, sino carecería de sentido protegerla, la situación se puede ver agravada, por un lado, por los incrementos de precios que surgen de la misma expansión del proceso económico y por el otro, si el proceso de expansión es tan grande que repercute en los eslabones de la cadena de valor del sector relacionado a la medida (Rampinini & Mondino, 2019).

En la actualidad, el problema de países como la Argentina es aún peor, ya que no solo se trata de la falta de competitividad internacional de nuestra industria sino de su *heterogeneidad estructural intraindustrial*, agravada por procesos neoliberales que contribuyeron a una profundización de las diferencias (Azpiazu, et al., 2001). De no ser detectadas estas diferencias en cada eslabón de las cadenas productivas, el impacto de una política comercial podría propiciar un *efecto asimétrico entre eslabones*, favoreciendo prácticas abusivas

de mercado por parte de los eslabones concentrados y/o extranjerizados. Esto repercute en forma negativa en el desarrollo de una competitividad genuina industrial y evita una distribución simétrica de los frutos del proceso de sustitución de importaciones.

En cuanto al segundo efecto, la *reducción de la oferta exportable*, Ocampo (1985) menciona este efecto refiriéndose a que la expansión generada en el sector sustituido, producto de la aplicación de la política comercial, podría causar que la producción antes exportada ahora sea destinada al mercado interno, lo que agrava el balance comercial y la necesidad de divisas. Es pertinente aclarar que este efecto puede operar dentro del sector sustituido donde se aplicó la medida, pero también a lo largo de la cadena de valor relacionada a este sector, si los efectos expansivos de la medida repercutiesen en los otros eslabones relacionados.

Por otro lado, si se logra evitar una reducción de las exportaciones y una ampliación de la oferta nacional, en forma simétrica en los eslabones relacionados al sector donde se aplicó la medida, a partir de inversiones, este proceso podría contribuir a un *efecto aumento de la competitividad*. Este efecto podría evidenciarse a partir de una reducción de los costos de producción debido al aumento de la tecnología o al aumento de escala de operación, que incluso podría contribuir al aumento de la oferta exportable. A su vez, algunos autores sostienen que la diversificación de las políticas comerciales en diferentes sectores industriales de la economía podría favorecer a este fenómeno, ya que las economías con estructuras exportadoras muy diversificadas tienden a crecer más rápido y de manera más estable que aquellas cuyas exportaciones están muy concentradas en pocos productos y/o en bienes primarios (Moreno Brid, 2016).

De registrarse este proceso de inversión ya sea por sí solo, lo que resulta menos probable en estructuras como las nuestras, o a partir de una clara intervención estatal que genere opciones de créditos blandos que motoricen las inversiones en los sectores sustituidos y en los eslabones principalmente relacionados al sector, se podrán menguar los efectos antes mencionados.

Por último, la aplicación de un instrumento de política comercial podría contribuir en avanzar hacia un *efecto de cambio estructural*. Sin embargo, hablar de ello no solo implicaría generar un proceso de sustitución de

importaciones, mejorar la competitividad de la estructura productiva y potencialmente aumentar la oferta de productos exportables, sino que también comprendería lograr que los efectos expansivos de una medida de política comercial sean distribuidos de forma homogénea a lo largo de la cadena y que no se generen efectos no deseados. A su vez, este proceso debe priorizar a los eslabones atomizados y preferentemente con preponderancia de capital nacional, que favorezcan a la acumulación industrial y no a eslabones con altos niveles de concentración empresarial y extranjerización, que direccionen los beneficios obtenidos gracias a la política comercial a sus casas matrices o a la fuga de capitales. Lograr alcanzar una competitividad productiva de nivel internacional a través de este efecto de cambio estructural, requiere considerar que estos últimos eslabones suelen estar ubicados en eslabones claves de la cadena de valor, ya sea en insumos estratégicos, recursos naturales o en eslabones de comercialización, lo que les permite concentrar una parte sustancial de las ganancias producidas por la política comercial.

4. Antecedentes en la materia

4.1. Mediciones de magnitud de la política comercial

En el presente capítulo se analizan algunas de las principales metodologías, mediciones y análisis teóricos realizados en función de identificar y cuantificar los efectos de la política comercial, desde diferentes vertientes de pensamiento. Particularmente se revisitan los principales aportes realizados sobre el impacto de la LNA en Argentina. El objetivo es extraer de estos trabajos algunos elementos significativos que permitan desarrollar una metodología propia, adecuada a las particularidades estructurales de la economía Argentina, para el análisis de impacto del instrumento de política comercial seleccionado, en función a los objetivos planteados en la presente tesis.

La medición de los impactos de la política comercial ha generado gran debate entre los economistas, debido a las dificultades que presenta. Los grados de dificultad de la medición fueron aumentando a medida que los instrumentos de política comercial se fueron complejizando.

Durante los últimos años, el elevado incremento en la utilización de las BNA, algunas de carácter más simples como las cuotas, los contingentes arancelarios, los derechos anti-dumping, las salvaguardias, y licencias de importación y otras de carácter más sofisticado como las medidas sanitarias y fitosanitarias o los obstáculos técnicos al comercio, dieron origen a metodologías específicas y más complejas para su medición.

Entre la literatura abocada a la medición de los instrumentos más simples, se destaca el cálculo de la tasa arancelaria promedio simple, basado en el nivel arancelario ad-valorem de las importaciones en cada país. Este cálculo se realiza sumando las tarifas arancelarias por líneas de productos, a seis –si se requiere comparación entre países–, ocho o más dígitos de desagregación del Sistema Armonizado (SA)⁹, dividido por el número de las líneas arancelarias

⁹ El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías es una nomenclatura internacional polivalente de productos, elaborada por la Organización Mundial de Aduanas

totales consideradas. Esta medida también se puede calcular mediante la división del ingreso por recaudación arancelaria total de un país por el valor total importado de ese país, pero si existe una gran dispersión arancelaria y un gran número de productos afectados, el promedio arancelario se verá distorsionado. Por este motivo los promedios arancelarios solo proporcionan una imagen parcial de una estructura arancelaria determinada. Esta dispersión arancelaria podrá ser capturada a partir de aplicar algunas técnicas estadísticas como: histograma, picos arancelarios, desvío estándar y coeficiente de variación. Si bien estas medidas pueden ser atractivas por su carácter intuitivo, en sí mismas no tienen casi relación con la restricción real del comercio e incluso, si esto no fuera así, no hay manera de combinarlas con una medida de los aranceles promedio para obtener una medida general de restricción de la política comercial. Como mencionan Anderson & Neary (2004) todos estos problemas con medidas ad hoc o puramente estadísticas de la restricción de la política comercial reflejan una falta de claridad sobre lo que se está midiendo.

A fin de evitar este problema de la dispersión, se utiliza frecuentemente la tasa arancelaria promedio ponderada. Esta tasa promedio arancelaria se pondera, por lo general, por la participación de las importaciones de cada producto en el total importado, aunque también existen otros tipos de ponderaciones alternativas por producción o por consumo (Anderson & Neary , 2004). La ponderación permite dar mayor peso a algunos aranceles en detrimento de otros, creando así un promedio ponderado.

De todas formas, estas mediciones también son criticadas ya que subestiman los aranceles elevados debido a que los niveles de importación de estos productos tienden a ser bajos (Rodriguez & Rodrik, 2000). Por otro lado, estos indicadores no permiten conocer ni los niveles de apertura o restricción a las importaciones, ni la magnitud de la restricción presente en dicha economía.

(OMA). Se utiliza para la codificación, descripción y clasificación de las mercancías/productos en el comercio internacional. El SA armoniza la codificación de los productos a nivel internacional en un esquema de seis dígitos. Sin embargo, la mayoría de las administraciones aduaneras usan un sistema de codificación de productos de diez o más dígitos (Naciones Unidas, 2019).

Anderson y Neary (2004), realizan varias críticas a los promedios arancelarios ponderados en las que destacan como más sorprendente que este tipo de mediciones probablemente disminuyan el peso de los aranceles sobre bienes altamente elásticos. Este defecto podría superarse mediante el uso de ponderaciones alternativas, como el consumo o la producción, pero los índices basados en estas ponderaciones tienen sus propias dificultades y ninguno de ellos tiene una base teórica firme que los justifique adecuadamente (Leamer, 1988).

En cuanto a la medición de los aranceles específicos, el método más utilizado para medir su restrictividad es calcular su equivalente ad-valorem (EAV), que estima cuál sería el porcentaje de arancel ad-valorem que implica la aplicación de dicho arancel específico, mediante el cálculo de qué porcentaje representa dicho arancel específico en el precio unitario del producto. La elaboración de esta medición requiere del cálculo del precio internacional de la posición arancelaria que tendrá el arancel específico, lo que presenta ciertas complejidades. La manera más sencilla de calcular el precio internacional es dividir los valores comerciados por sus volúmenes. Sin embargo, ello presenta serias limitaciones, ya que los valores obtenidos no son exactamente precios, sino que son valores unitarios por kilogramo, dado que el peso es la única unidad de medida registrada en el comercio internacional que es uniforme a todos los productos comerciados. Este tipo de problemas pueden resolverse de manera parcial tomando datos a mayor nivel de desagregación, pero tomar más de 6 dígitos de desagregación impide su comparación entre países. Actualmente, la base de datos TRAINS-UNCTAD permite obtener todos los tipos de aranceles (aranceles preferenciales y de nación más favorecida), juntos o separadamente, para un determinado país informante y año, a su vez, esta base también presenta cálculos realizados sobre EAV, a partir del método de UNCTAD¹⁰.

¹⁰ Para más información ver: https://wits.worldbank.org/wits/wits/WITSHELP-es/content/data_retrieval/p/intro/c2.ad_valorem_equivalents.htm

En cuanto a las mediciones de los posibles impactos de las BNA, Baldwin (1989), describe que las mediciones de política comercial pueden estar basadas en la *incidencia* o en los *efectos*. Las primeras suelen por lo general ser teóricas, basadas en el intento de medir la *incidencia* del instrumento mediante la observación directa, siendo las formas más usadas el nivel (o dispersión) de las medidas o la frecuencia de los diversos tipos de BNA. En cuanto a las mediciones de *efectos*, el autor entiende por estas los modelos que evalúan la desviación que se produce en los flujos de comercio o en los precios, a partir de la aplicación de las BNA y no los efectos que la medida puede tener sobre el nivel de actividad económica. En función al análisis de la literatura existente se pudo determinar que las primeras medidas relacionadas a la incidencia suelen estar focalizadas, por un lado, en indicadores que señalan la cantidad de medidas aplicadas, es decir, su frecuencia, mostrando la proporción de productos sujetos a las medidas y, por otro lado, la cobertura, es decir, cuál es la parte del valor total de las importaciones de los productos afectados, que es alcanzado por las medidas.

Si bien este tipo de indicadores permiten conocer un panorama sectorial, o por producto, de la aplicación de BNA, lo que puede resultar de utilidad, su principal dificultad radica en que el mero recuento de la frecuencia de las BNA, no permite captar la intensidad de la medida y por lo tanto sus efectos sobre el comercio o sobre los precios (Carrère & De Melo, 2011). En este sentido, Rose (2003) también señala que, si bien la cobertura de las BNA en función al monto total importado es un indicador frecuentemente utilizado, es un sustituto potencialmente deficiente, porque no alcanza a medir la intensidad de la medida. Asimismo, el indicador de cobertura sufre un problema de endogeneidad, al igual que con el arancel promedio, es decir, si las BNA son efectivas, las importaciones serán bajas o nulas, subestimando el indicador. Por otro lado, si se aplican varias BNA simultáneamente sobre el mismo sector o producto, no es posible identificar los efectos particulares de cada una en el comercio. Rodríguez y Rodrik (2000) hacen hincapié en que los índices de cobertura no permiten discriminar entre barreras que son altamente restrictivas y barreras con poco efecto, con lo cual son aproximaciones muy pobres del impacto que estas medidas tienen. Esto se debe a que la regulación de este tipo de medidas es generalmente compleja legalmente y opaca en su

administración real, lo que hace que no todas las BNA puedan medirse y compararse entre países y sectores (Pritchett, 1994).

A fin de lograr suplir los inconvenientes antes mencionados se desarrollaron diferentes metodologías que intentan mensurar los *efectos directos* de las BNA en los flujos de comercio o en los precios. Una de ellas es calcular los EAV de las distintas BNA a través del *método de la diferencia de precio* o de *métodos basados en la econometría*, que tratan de determinar las razones de la variación del comercio y la magnitud del impacto. La primera metodología, el *método de la diferencia de precio*, busca calcular la diferencia entre el precio interno y el precio en frontera de los productos, descontados los aranceles y costos de transporte, adjudicándole dicha diferencia al impacto de las BNA y pudiendo determinar así el efecto de las BNA sobre el precio unitario en términos porcentuales o ad valorem. Algunos de sus principales limitantes se encuentran en conseguir datos adecuados sobre precios, muchos de estos cálculos se elaboran con precios al por menor los cuales incluyen costos de transporte local, entre otros. En la realidad, no se suelen distinguir los precios de los productos domésticos de los importados, por lo que el dato de precio doméstico podría estar influenciado por o directamente contener el precio del importado. A su vez, a un determinado nivel de agregación las mercancías que se importan en un país pocas veces son idénticas a las mercancías "similares" producidas en el país. Por otra parte, por lo general dos productos suelen sustituirse mal entre sí, debido a las calidades y/o también debido a temas culturales de cada país, y aunque dos bienes sean sustitutos perfectos, la diferencia de precios puede suprimirse en la medida en que las importaciones de la misma mercancía, pero procedente de otros países, estén sujetas a una BNA. Además, cuando hay múltiples BNA las diferencias de precios o EAV refleja el efecto de todas las medidas, esto dificulta la determinación del porcentaje del aumento del precio de cada medida, a su vez, en algunos mercados la supresión de una BNA no necesariamente puede implicar una modificación en los precios al momento de su modificación. Por último, este método es solo adecuado para el análisis de un solo país y para algunos productos puntuales (UNCTAD, 2005; OMC, 2012).

En cuanto a la segunda metodología, *los métodos econométricos*, estos suelen basarse en modelos de regresión que analizan el comercio para un número de

productos o países. En general, gran parte de la literatura sobre el comercio calcula los EAV de las BNA a partir de modelos de “ecuaciones de gravedad”, denominados así por su analogía con la teoría de la gravedad de Newton (Fossati , et al., 2013; UNCTAD, 2005; D’Elía, et al., 2013). Estos cálculos intentan explicar los flujos de comercio a través de variables que puedan afectar su comportamiento, como el tamaño de sus mercados, la distancia entre ellos, factores que afectan a los costos comerciales, los aranceles y las BNA. Para estimar el efecto de estas últimas, estos modelos realizan una estimación del valor previsto del comercio entre dos países con y sin medidas no arancelarias, siendo el efecto de la BNA la diferencia entre los dos valores. Los principales inconvenientes de estos modelos refieren a la falta de transparencia y discrecionalidad de las BNA, que impide hacer generalizaciones y realizar comparaciones entre diversas BNA o entre países. Por otro lado, al igual que el anterior enfoque, no permite distinguir los efectos individuales de una medida no arancelaria única cuando hay múltiples barreras en juego (OMC, 2012). A su vez, estas mediciones son mucho más efectivas para analizar el comercio agregado, pero tienen complicaciones para la medición de sectores o productos y, precisamente, las BNA son aplicadas a nivel de posición arancelaria o por producto. Sumado a ello, las BNA se imponen a las importaciones en general, es decir a todos los socios comerciales por igual, a excepción de algunos instrumentos determinados¹¹, mientras que los modelos de gravedad miden el comercio bilateral, lo que capta solo una parte de los efectos de las medidas.

Trabajos más recientes proponen incorporar a los modelos antes mencionados cálculos de índices de restricción, con el objetivo de mejorar los resultados. Entre estos se puede destacar el Índice Global de Restricción del Comercio, OTRI por sus siglas en inglés – Overall Trade Restrictiveness Index –, que se propone calcular cual sería el nivel de arancel promedio que mantendría el mismo nivel de importaciones que se observa luego de la aplicación de la BNA.

¹¹ Instrumentos que aplican a los flujos de comercio bilaterales, como ejemplo antidumping, entre otros.

Para ello, el OTRI se calcula mediante la suma ponderada de los niveles de protección –aranceles o EAV– ponderados por la elasticidad de la demanda de importación (Kee, et al., 2004,2006 y 2008). De esta forma, al ponderar el peso de la restricción en función a la elasticidad de la demanda de importación, por cada posición arancelaria, se intenta captar la diversa restrictividad que puede tener una medida sobre posiciones arancelarias altamente elásticas.

Por último, las mediciones econométricas se pueden acompañar con *estudios de caso*, para obtener más información sobre los efectos de las BNA en sectores específicos, con datos más desagregados, combinando técnicas econométricas con datos obtenidos de entrevistas y de una recopilación sistemática y profunda sobre la discrecionalidad de las medidas (Fossati , et al., 2013).

Los trabajos citados exponen las metodologías existentes en relación a las mediciones sobre las BNA, focalizadas en la magnitud de la restricción a partir de sus efectos en los flujos comerciales y/o en los precios. Si bien vale distinguir que dentro de sus análisis identifican modificaciones en la oferta, la demanda y rentas del productor y consumidor, sus efectos se focalizan en observar la reducción del bienestar que estas medidas provocan, basados en supuestos positivos sobre la apertura. Es decir, la premisa es que a mayor grado de liberalización menores distorsiones en los precios internos y que a mayor restricción mayores distorsiones e incrementos en los precios domésticos, lo que generaría una disminución en el excedente del consumidor y en el bienestar de la población. Esto deja de lado la observación y medición empírica del efecto en los niveles de actividad económica y también potenciales efectos positivos en la economía de la aplicación de BNA.

4.2. Las Licencias No Automáticas (LNA)

El presente apartado, se dividirá en dos secciones, la primera refiere a la Incorporación de los Certificados de Importación en la OMC y la segunda a la Implementación de la LNA en Argentina. Esta última sección desarrollará las diferentes etapas de implementación de la LNA en Argentina, abarcando tanto la LNA como la DJAI, sus objetivos, resoluciones que le dan origen y posiciones arancelarias afectadas. Al mismo tiempo, se manifestará el conflicto

desarrollado en el ámbito de la OMC a partir de su implementación.

4.2.1. Incorporación de las Licencias de Importación en la OMC

El origen de las Licencias de Importación se remonta a las negociaciones comerciales multilaterales celebradas entre 1973 y 1979 durante la Ronda de Tokio, en el marco del GATT, donde surge el Código de Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación través del Acuerdo Relativo de Medidas No Arancelarias, que entra en vigor el 1º de enero de 1980. Durante la Ronda Uruguay que se da entre los años 1986 a 1994, este acuerdo fue revisado, a fin de reforzar las disciplinas en materia de transparencia y notificaciones. Esta nueva etapa entra en vigor el 1º de Enero en 1995 con la creación de la OMC, con la cual todos los acuerdos pasan a tener un carácter obligatorio para todos los estados que forman parte de la organización, a diferencia del GATT, donde la adhesión a ciertos reglamentos o acuerdos era optativa.

Los principales objetivos del Acuerdo son simplificar los procedimientos para el trámite de licencias de importación y darles transparencia, garantizar la aplicación y administración justas y equitativas de esos procedimientos y evitar que los procedimientos aplicados para la concesión de licencias de importación tengan por sí mismos efectos de restricción o distorsión de las importaciones. Existen dos tipos de trámites de Licencias, una es de aprobación automática, las Licencias Automáticas de Importación (LA), mientras que la otra es de carácter no automático, la LNA.

En la primera, según el acuerdo, las autoridades nacionales deben expedirse en el plazo máximo de 10 días hábiles a partir de su petición. Su justificación responde a fines meramente de control y recopilación de datos estadísticos. En la segunda, las autoridades deben expedirse en el plazo de 30 días hábiles, con posibilidad de ampliarse a 60 días hábiles como máximo, solo en caso de que todas las solicitudes se examinen en forma simultánea. A su vez, el período de validez de la licencia una vez concedida, previa a la embarcación de la mercancía, debe ser razonable y no tan breve que impida las importaciones. El trámite de licencias no automáticas se utiliza para administrar limitaciones al comercio tales como las restricciones cuantitativas que se justifican en el marco jurídico de la OMC. Es decir, su aplicación se justifica bajo la aprobación de

compras en circunstancias en que existen objetivos de mercado específicos, acordados en el marco de la OMC, en relación a temas relacionados a calidad, salubridad, entre otros (Heyn & Moldovan, 2011). Sin embargo, su aplicación no debería tener efectos de restricción o distorsión en las importaciones, adicionales a los resultantes del establecimiento de la restricción y ha de guardar relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación estén destinadas. Asimismo, el Acuerdo establece que no se podrán hacer discriminaciones entre los solicitantes. En caso de denegarse una licencia, se comunicarán, previa petición, las razones de la denegación al solicitante y éste tendrá derecho a recurso o revisión de la decisión.

A su vez, los miembros tienen la posibilidad de presentar notificaciones inversas de procedimientos para el trámite de licencias de importación mantenidos por otros miembros y no notificados. Los países que modifiquen o apliquen licencias se encuentran obligados a notificar su aplicación al Comité de Licencias de Importación de la OMC, dentro de los 60 días siguientes a su publicación, detallando los productos afectados y los organismos y procedimientos involucrados en el trámite. Los miembros también deberán cumplimentar el cuestionario sobre procedimientos para el trámite de Licencias de Importación el 30 de septiembre de cada año, documento que deberá presentarse al Comité de Licencias de Importación, el cual se ha creado para que puedan participar todos los miembros y reunirse, cuando procede, para celebrar consultas sobre cualquier cuestión relacionada con el funcionamiento del Acuerdo o la consecución de sus objetivos (OMC, 2016).

4.2.2. Implementación de la LNA en Argentina

La aplicación de Licencias de Importación en Argentina se realizó mediante la implementación de Certificados de Importación (CI), que en la práctica hacen referencia a la aplicación tanto de LNA como de LA, pero no se establecieron individualmente por producto o posición arancelaria, sino en regímenes que las agrupan, usualmente con un patrón sectorial (Dicovski & Grosso, 2009). Dicha reglamentación se fundamentó en las disposiciones del Artículo 3º del ya mencionado Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación de la OMC. Este Acuerdo fue incorporado al ordenamiento jurídico nacional a través de la Ley N.º 24.425 sancionada y promulgada en 1994,

donde se establecen plazos y regulaciones para ambas medidas con objetivos y procedimientos diferentes.

En Argentina, la LNA se implementan por primera vez en 1999, sin embargo, el número de posiciones arancelarias afectadas por este instrumento dejó de ser marginal recién en el año 2007 y se incrementó notablemente luego del estallido de la crisis internacional de 2008, cuando se incluyeron al ámbito de aplicación del instrumento varios sectores sensibles de la industria nacional.

La aplicación de la LNA a los efectos del presente trabajo se dividirá en dos etapas de análisis: i) la primera desde 2003 al 2012; ii) la segunda desde 2013 al 2015, período donde se aplicaron la Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI), que no siendo el mismo instrumento presenta similar carácter, con sutiles diferencias que detallarán más adelante. Posteriormente, a partir de diciembre de 2015, regresa la aplicación de la LNA pero con otra gestión de gobierno que cambia sustancialmente la naturaleza del instrumento, por ello, esta última etapa solo se considerará ocasionalmente a efectos comparativos.

4.2.2.1. Primera etapa de implementación: la LNA (2003-2012)

Los primeros antecedentes de aplicación de Licencias de Importación en Argentina, previo a que estén sean reguladas por la OMC, refieren a los instrumentos de política comercial aplicados en la década de 1970 y posteriormente en 1986 durante el gobierno de Raúl Alfonsín, la Declaración Jurada de Necesidad de Importación, una suerte de barrera no arancelaria (Azpiazu, et al., 2001; Urturi & Burgos, 2015). A su vez, en 1995 se aplica el formulario de la Declaración Jurada de Composición de Producto (DJCP), a partir de la resolución 622/95¹², que era una especie de licencia¹³ sujeta a una

¹² La Resolución N.º 850 del 96 aclara los procedimientos para la aplicación de lo establecido por las MEYOYSP N.º 622 del 95.

¹³ Si bien su carácter parecía automático, su incumplimiento daba origen a sumarios y suspensión preventiva de importación por 45 días, prorrogables. La Resolución N.º 850 del 96 que reglamenta los procedimientos, aclara en el artículo 18 que, ante la no agregación de la documentación requerida según los incisos b), c) o d) del Artículo 16 – el cual indica que ante la falta de colocación de etiquetas o leyendas a las que se refiere la resolución, el servicio aduanero podrá autorizar el libramiento de la respectiva mercadería bajo las siguientes

declaración jurada, que se utilizó como instrumento de control y verificación para asegurar que los consumidores reciban información correcta y clara y no sean inducidos a engaño¹⁴, pero su fundamentación no estaba basada en las disposiciones del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación aprobado por la OMC, sino que esta aplicación estaba justificada en la Ley de Lealtad Comercial, estableciendo la igualdad de los importadores con los productores nacionales, fabricantes y envasadores, al momento de ingresar a plaza la mercadería importada, ya que le permitía al consumidor conocer el origen y la procedencia de las mercaderías importadas que ingresan al país, además de conocer los materiales y los componentes con los que están confeccionados, mediante la exigencia de una rotulación con una etiqueta que los productos importados debían tener¹⁵ (OMC, 2007). El régimen alcanzaba las importaciones de tejidos, prendas, confecciones y calzados. La DJCP debía presentarse a la Dirección de Importaciones de la Subsecretaría de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales y era inspeccionada por la Dirección de Importaciones de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial¹⁶.

Por ello, se puede indicar que las primeras licencias fundamentadas a partir de las disposiciones del Acuerdo vigente en la OMC se aplican a partir 1999 a través de la Resolución N° 17, que regulaba su instrumentación a partir de un documento denominado "formulario informativo"¹⁷, aplicado a un grupo de posiciones arancelarias, como se puede observar en la Tabla 1. Su

condiciones establecidas en el inciso a), b), c) o d) de la resolución durante los plazos fijados al efecto –, se iniciará el correspondiente sumario a los efectos de investigar la presunta comisión de la infracción tipificada en el Artículo 991 de la Ley N° 22.415. La apertura de dicho sumario tornará necesaria la suspensión preventiva del importador, en los términos del Artículo 97, inciso h) de la Ley N° 22.415, durante CUARENTA Y CINCO (45) días, prorrogables por otro plazo igual si persistieran los motivos que originaron la medida.

¹⁴ Fuente: Resolución N.º 850 de 1996.

¹⁵ Fuente: Resoluciones MEyOySP N.º 850/96 y su modificatoria y N.º 1.318/98 (se actualizan los formularios de Declaración Jurada de Composición de Productos Textiles y Calzado, aprobado por la Resolución N.º 850/96. Modificación del Artículo 12 de la referida norma).

¹⁶ Fuente: Información en línea de la Secretaría de Comercio Exterior, "Dirección Nacional de Gestión Comercial Externa: Dirección de Importaciones: Licencias de Importación". Consultada en: <http://www.comercio.gov.ar/web/index.php?pag=93>.

¹⁷ Fuente: Resolución N.º 17/99 de 20 de enero de 1999. Ministerio de economía, obras y servicios públicos

instrumentación implicaba que si las importaciones llegaban a través de oficinas de aduana conectadas al Sistema Informático MARIA (SIM)¹⁸, el formulario informativo debía registrarse en la AFIP. Si la oficina de aduanas no estaba conectada con el SIM, el formulario informativo debería ser aprobado por la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería. Tras el registro en la AFIP, el formulario pasaba a denominarse licencia automática previa de importación (LAPI). La LAPI debía presentarse a la aduana antes del despacho y tenía una validez de 60 días¹⁹. La implementación fue justificada con fines estadísticos, y su objetivo era supervisar las importaciones para el consumo de ciertos productos²⁰ (OMC, 2007).

A su vez, también en 1999 se dio origen a las Licencias No Automáticas, a partir de la resolución N.º 1117 de 1999²¹, que reguló los certificados de importación de papel (C.I.P.) y la resolución N.º 977 de 1999, que reguló los certificados de importación de calzado (C.I.C.). El plazo de vigencia del certificado de importación para el caso del C.I.P. era de 120 días y para el caso del C.I.C. una validez de 60 días. El motivo invocado en las resoluciones consistía en la solicitud de un requisito de control de etiquetado previo a la comercialización, invocando la Ley de Defensa al Consumidor, exigiendo a los productos importados los requisitos de etiquetados impuestos a nivel nacional. El número de posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) alcanzados por la LNA era marginal, afectando a 31 posiciones NCM, que representaban aproximadamente el 0,3% del total de posiciones NCM. Si bien abarca todas las posiciones del sector calzado y algunas del sector papel,

¹⁸ Sistema informático mediante el cual se oficializaban los despachos de importación.

¹⁹ Fuente: Resoluciones N.º 17/99 de 20 de enero de 1999 y N.º 820/99 de 30 de junio de 1999.

²⁰ La lista de productos ha sido objeto de numerosas modificaciones y, en mayo de 2006, incluía productos de los siguientes capítulos del SA: 01, 02, 04, 07, 11, 13, 16, 17, 20, 24, 25, 28, 29, 32, 36, 38, 39, 40, 42, 44, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 76, 82, 83, 84, 85, 87, 90, 94, 95 y 96.

²¹ La Resolución 1117 de 1999 aplica los certificados de importaciones, pero esta complementó a la resolución 798 de 1999, donde se menciona las posiciones arancelarias a 8 dígitos NCM afectadas.

la naturaleza de la medida no tenía fines restrictivos sino de control de etiquetado.

La Tabla 1 a continuación resume las primeras resoluciones de DJCP, LA y LNA.

Tabla 1. Resumen de las resoluciones

Productos	Documento/Autoridad emisora	Base legal
Licencias automáticas		
Productos de los capítulos HS 01, 02, 04, 07, 11, 13, 16, 17, 20, 24, 25, 28, 29, 32, 36, 38, 39, 40, 42, 44, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 76, 82, 83, 84, 85, 87, 90, 94 y 96	Licencia automática Previa de Importación (LAPI)/Subsecretaría de Política y Gestión Comercial de la SICM	Resoluciones: (MEOSP) N° 17/99; (SICM) N° 59/99, (SICM) N° 150/99, (MEOSP) N° 820/99, (SICM) N° 465/99; Disposiciones: (AFIP) 451/99, (SICM) 75/00; (SICM) N° 75/00, (SSPGC) N° 2/02, (SSPGC) N° 9/03, (SSPGC) N° 14/03, (SSPGC) N° 7/04, (SSPGC) N° 14/04, (SSPGC) N° 26/04, (SSPGC) N° 8/2005, (SSPGC) N° 9/2005 y (SSPGC) N° 15/2005
Textiles e indumentaria	Declaración Jurada de Composición de Producto (DJCP)/Subsecretaría de Política y Gestión Comercial de la SICM	Resoluciones: (MEOSP) N° 622/95, (SCI) N° 26/96, (MEOSP) N° 39/96, (MEOSP) N° 763/96, (MEOSP) N° 850/96 y (MEOSP) N° 1318/98
Licencias no automáticas		
Alfombras y demás revestimientos para el suelo clasificados en el ítem 5703.30.00 (Comercio, 2007)	Licencia No Automática Previa de Importación (LNAP) (requisito todavía no operativo)	Resolución (MEP) N° 56/04
Calzado (ítems NCM 6401.10.00, 6401.91.00, 6401.92.00, 6401.99.00, 6402.12.00, 6402.19.00, 6402.20.00, 6402.30.00, 6402.91.00, 6402.99.00, 6403.12.00, 6403.19.00, 6403.20.00, 6403.30.00, 6403.40.00, 6403.51.00, 6403.59.00, 6403.91.00, 6403.99.00, 6404.11.00, 6404.19.00, 6404.20.00, 6405.10.10, 6405.10.20, 6405.10.90, 6405.20.00, 6405.90.00)	Certificado de importación (CIC)/Subsecretaría de Política y Gestión Comercial de la SICM	Resoluciones (SICM) N° 508/99, (MEP) N° 486/2005, (MEOSP) 977/99, (SICM) N° 736/99
Papeles no encapados destinados a la impresión, escritura u otros fines gráficos, con exclusión del papel prensa (ítems NCM 4802.52.30, 4802.52.90, 4802.53.90, 4823.59.00)	Certificado de importación (CIP)/Subsecretaría de Política y Gestión Comercial de la SICM	Resoluciones (MEOSP) N° 1117/99, es regulada por la (SICM) N° 653/99, (MEOSP), (SICM) N° 751/99 prorroga la entrada en vigencia de la exigencia de presentación de la certificación prevista en la Resolución N° 653/99, hasta 1 de noviembre de 1999, (SICM) N° 798/99, (SICM) N° 119/2002.

Fuente: informe OMC TPR de Argentina 176 de 2007

La etapa de implementación de la LNA, que considerada el período que va desde 2003 al 2012, se puede dividir en dos momentos, uno desde 2003 a 2007, previo a la crisis internacional de 2008, donde solo un 0,7% del total de posiciones arancelarias NCM que registraron importaciones durante el período fue afectado por la LNA y otro momento, posterior a la crisis, que va desde 2008 a 2012, donde el número de posiciones arancelarias NCM alcanzadas por la LNA asciende a un 7,6% del total de posiciones que registraron

importaciones en el período considerado.

El notable aumento de las importaciones de la economía Argentina, que evidencian tasas de crecimiento del orden del 32,7% promedio anual durante el período que va del 2003 al 2007, sumado al estallido de la crisis internacional del año 2008, impulsó al gobierno argentino a incrementar sustancialmente el número de posiciones arancelarias afectadas a la política comercial por sector industrial – ver Tabla 2 y Gráfico 6– . A los efectos de tener un panorama más claro de los sectores industriales alcanzados con LNA, se expuso, la Tabla 2 y el Gráfico 6, con la cantidad de posiciones NCM con LNA por sector CIU a tres dígitos por año de aplicación, durante la primera etapa de implementación.

Tabla 2. Cantidad de posiciones arancelarias NCM con LNA por sector CIU a tres dígitos

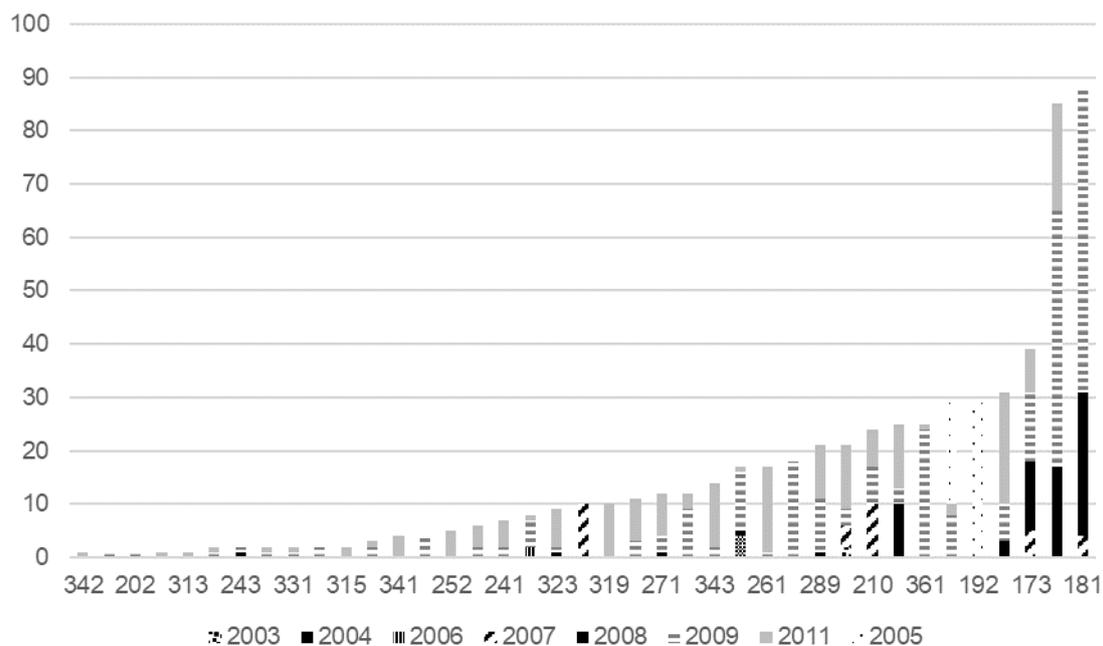
Código CIU	Descripción del Sector	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2011	Total
342	Carrocerías para vehículos automotores, entre otros							1	1
242	Otros productos químicos						1		1
202	Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables						1		1
322	Transmisores de radio y televisión, entre otros.							1	1
313	Hilos y cables aislados							1	1
281	Productos metálicos para uso estructural, entre otros.						1	1	2
243	Fibras artificiales					1	1		2
314	Acumuladores y de pilas y baterías primarias						1	1	2
331	Aparatos e instrumentos médicos, entre otros.						1	1	2
222	Actividades de impresión y actividades de servicios conexas						2		2
315	Lámparas eléctricas y equipo de iluminación							2	2
312	Aparatos de distribución y control de la energía eléctrica						2	1	3
341	Vehículos automotores							4	4
221	Actividades de edición						4		4
252	Productos de plástico							5	5
269	Productos minerales no metálicos n.c.p.						2	4	6
241	Sustancias químicas básicas						2	5	7
251	Productos de caucho			2			5	1	8
323	Receptores de radio y televisión, entre otros.					1	1	7	9
191	Curtido y adobo de cueros y artículos de talabartería, entre otros.				10				10
319	Otros tipos de equipo eléctrico n.c.p.							10	10
300	Maquinaria de oficina, contabilidad e informática						3	8	11
271	Industrias básicas de hierro y acero					1	3	8	12
311	Motores, generadores y transformadores eléctricos						9	3	12
343	Partes, piezas para vehículos automotores, entre otros.						2	12	14
293	Aparatos de uso doméstico n.c.p.		4			1	11	1	17
261	Vidrio y productos de vidrio						1	16	17
172	Otros productos textiles		1				18		19
289	Otros productos elaborados de metal n.c.p.					1	10	10	21

359	Motocicletas y Bicis, entre otros n.c.p	2			4		3	12	21
210	Papel y de productos de papel				10		7	7	24
292	Maquinaria de uso especial					10	3	12	25
361	Muebles						24	1	25
369	Industrias manufactureras n.c.p.				19		8	2	29
192	Calzado				1	29			30
291	Fabricación de maquinaria de uso general					3	7	21	31
173	Tejidos y artículos de punto y ganchillo				5	13	13	8	39
171	Hilatura, tejeduría y acabado de productos textiles					17	48	20	85
181	Prendas de vestir, excepto prendas de piel				4	27	57		88
	Total	2	5	2	53	104	251	186	

Fuente: elaboración propia según Resoluciones correspondientes.

6

Gráfico 6. Cantidad de posiciones NCM con LNA por sector CIU a tres dígitos del CIU



Fuente: Tabla 2.

En cuanto a la instrumentación de la Licencia Automática Previa a la Importación (LAPI) su implementación se gestionaba a través de la carga de datos de importación en un formulario especial en el Sistema María, al momento de realizar el despacho de importación. Previo a ello todos los importadores debían estar inscritos en el Registro de Importadores de la Dirección General de Aduanas y en el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SISCO). La finalidad de la LAPI era la misma que las de 1999, recopilar datos estadísticos y de control y se otorgan en todos los casos, con el solo requisito

de cumplir con las formalidades establecidas en la normativa, en un plazo de 2 a 10 días hábiles máximos, utilizando el criterio de análisis simultáneo de solicitudes (OMC, 2013). A su vez, podían obtenerse en un plazo más corto cuando las mercaderías fuesen perecederas, se trate de insumos críticos para algún sector de la industria nacional o cuando el producto es de un valor o cantidad mínimos con respecto a las importaciones totales del producto determinado²². Debido a que este instrumento no tuvo fines restrictivos de los flujos comerciales, no será tenido en cuenta en el presente análisis.

En cuanto a la LNA implementadas en Argentina durante la primera etapa, estas se tramitaban mediante la presentación del Certificado de Importación (CI) conjuntamente con el resto de la documentación exigida al momento del despacho a plaza de la mercadería, ante la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secretaría de Industria y Comercio. Las licencias eran de carácter intransferible y solo eran entregadas a los titulares de las mismas o a las personas autorizadas o apoderadas, debidamente acreditadas como tales. No podían ser prorrogadas, pero se podían extender o emitir una nueva licencia (OMC, 2013). La Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secretaría de Industria y Comercio analizaba los certificados de importación, de uno por cada embarque individual, para su aprobación y su finalidad consistía en verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa pertinente, como son evaluar la conformidad del producto con las normas de seguridad que aplican tanto a los productos nacionales como extranjeros y preservar el derecho del consumidor a conocer el origen y la procedencia, como así también la composición y calidad, de las mercaderías importadas²³.

El plazo para su otorgamiento no podía superar los 60 días en función a los límites impuestos por la OMC, sin embargo, la normativa Argentina no establecía plazos en los cuales la Secretaría de Industria y Comercio debía expedirse con una resolución y los supuestos 60 días se veían ampliamente superados, pudiendo extenderse hasta 120 o incluso 150 días. Por ello, si bien

²² Fuente: Documento de la OMC G/LIC/N/3/ARG/9 de 24 de abril de 2012.

²³ Fuente: Documentos de la OMC G/LIC/N/3/ARG/8 y G/LIC/N/3/ARG/9 de 11 de noviembre de 2011 y de 24 de abril de 2012, respectivamente.

el fin principal de la LNA, según lo expuesto por la OMC no es la prohibición del comercio, es un instrumento que puede presuponer un desaliento de las importaciones debido a las siguientes causas: i) presupone cierta incertidumbre en cuanto al trámite; ii) genera costos extras asociados con el almacenamiento del producto y tratamiento en aduana; iii) falta de flexibilidad ante cualquier cambio de la provisión efectiva por parte del exportador (Heyn & Moldován, 2011).

Los primeros CI se aplican en 2003 mediante la Resolución N.º 220 que da origen al Certificado de Importación de Bicicletas, con el cual se constituye un régimen de certificación obligatoria de requisitos esenciales de seguridad para la comercialización de bicicletas nuevas, de acuerdo con las definiciones de la Norma IRAM 40020 y la Norma NM 301:2002. Los motivos de dicha resolución están basados en que dicho organismo técnico verificó la existencia de severas deficiencias técnicas en la mercadería despachada a plaza, situación que justifica adoptar los recaudos necesarios tendientes a tutelar la seguridad de las personas en la utilización de bicicletas nuevas y en que el sistema de certificación por parte de entidades acreditadas constituye un mecanismo apto para tal fin e internacionalmente adoptado. El resto de los CI que fueron surgiendo, si bien invocan en las resoluciones motivos variados, el eje principal no está puesto en requisitos en torno a la seguridad para su comercialización, sino más bien están relacionados a las preocupaciones que las importaciones presentaban en el balance comercial y en la producción nacional. Como se puede observar en la Tabla 3; **Error! No se encuentra el origen de la referencia.** por tipo de CI, dichos objetivos incluyen monitorear flujos comerciales, efectuar un seguimiento y control de las importaciones, control y evaluación de determinados artículos por haberse detectado cambios significativos en los flujos comerciales, estimular la producción nacional, asegurarse de que los productos cumplan los requisitos de acreditación, entre otros fines. A su vez, desencadenada la crisis internacional de 2008, la LNA podrían servir como freno a las importaciones que buscaban colocarse en algún mercado debido a la baja en los precios internacionales de los productos manufacturados y hasta favorecer un proceso de sustitución de importaciones. En efecto, la OMC en su último informe de Examen de Política Comercial 277 – TPR, por sus siglas en inglés trade policy review – de 2013 (OMC, 2013),

informa que Argentina utiliza activamente medidas de política comercial como instrumento para alcanzar sus objetivos de largo plazo, como favorecer el crecimiento económico, generar o fomentar la industrialización, el desarrollo o la autosuficiencia, al mismo tiempo que para alcanzar sus objetivos de corto plazo como la contención de la inflación y el equilibrio de la balanza de pagos. Por otro lado, menciona que el país realiza acuerdos compensatorios con productores para equilibrar la balanza comercial y promover la industria nacional. Indicando que durante el período examinado, hasta 2013, la política comercial de la Argentina ha apuntado a la promoción de las exportaciones y de la producción interna, en ocasiones a través de la sustitución de importaciones. Aunque, como era de esperar, aclara que la aplicación de esta combinación de políticas puede generar efectos contrapuestos a los pretendidos.

Por último, se puede mencionar que la implementación de la LNA tiene relación con los objetivos del Plan Estratégico Industrial 2020, lanzado en Argentina en 2011 por el Ministerio de Industria, que refieren a que la sostenibilidad de la economía depende, en gran parte, de mantener una balanza comercial equilibrada a fin de reducir la dependencia del endeudamiento externo y de evitar caer en crisis de balanza de pagos, por lo cual considera necesario promover el crecimiento de las cadenas de valor que tienen impacto significativo en las cuentas del sector externo y de las industrias exportadoras, apuntando a sustituir importaciones por producción nacional y avanzar donde sea posible en la inserción de la economía Argentina en el mercado externo (Ministerio de Industria, 2011). A su vez, el informe TPR 277 (2013) de la OMC hace mención a dicho lineamiento, como a otras medidas relacionadas con las importaciones, y referencia varios comunicados de prensa oficial que evidencian el compromiso por parte del gobierno argentino para sustituir importaciones.

La Tabla 3 expuesta a continuación resume los CI aplicados durante la etapa primera etapa de implementación, sus resoluciones, año de afectación y motivos.

Tabla 3. Finalidades y ámbito de aplicación del trámite de licencias

Tipo de licencias	Objetivo	Base jurídica
Licencias Automáticas		
Licencia Automática Previa de Importación (LAPI) ^a	Monitoreo anticipado de las importaciones	Disposiciones SSPGC N.º 9/03, N.º 14/03, N.º 7/04, N.º 14/04, N.º 26/04, N.º 8/05, N.º 9/05 y N.º 15/05. Decreto N.º 509/07 (Anexo XVII). Disposiciones SSPGC N.º 8/07, N.º 10/08 y N.º 11/08. Resolución MP N.º 23/09. Resolución MEP N.º 16/08. Resolución MEFP N.º 505/12
Declaración Jurada de Composición de Productos (DJCP)	Estipular composición y origen del producto	Resoluciones Muyos N.º 850/96 y N.º 1.318/98. Decreto N.º 509/07 (Anexo XVII)
Licencias No Automáticas		
Certificado de Importación de Calzado (CIC)	Evaluar cambios en los flujos comerciales	Resolución MEP N.º 486/05. Resoluciones SICM N.º 736/99 y N.º 508/99. Resoluciones SICPME N.º 43/07, N.º 11/08 y N.º 366/08. Resolución MP N.º 26/09. Resoluciones MI N.º 1/09, N.º 45/11 y N.º 77/11. Resolución SIC N.º 52/11. Resolución MEFP N.º 304/12. Decreto N.º 509/07 (Anexo XVII)
Certificado de Importación de Juguetes (CIJ)		Resoluciones MEP N.º 485/05 y N.º 217/07. Resolución SICPME N.º 11/08. Resolución MP N.º 26/09. Resoluciones MI N.º 1/09, N.º 45/11 y N.º 77/11. Resolución SIC N.º 52/11. Resolución MEFP N.º 304/12. Decreto N.º 509/07 (Anexo XVII)
Certificado de Importación de Bicicletas (CIB)	Garantizar a los usuarios la seguridad	Resoluciones SICPME N.º 220/03 y N.º 114/04. Disposiciones Conjuntas SSI N.º 1/04 y SSPGC N.º 3/04, SSI N.º 4/04 y SSPGC N.º 5/04 y N.º 11/05 y SSPGC N.º 16/05
Certificado de Importación de Cubiertas y Cámaras Neumáticas de Bicicletas (CICCNB)		Resolución 73/06. Resoluciones MEP N.º 694/06 resolución reglamentaria y MEP N.º 102/07 proroga la medida hasta el 6/6/09. Resoluciones SICPME N.º 153/05, N.º 7/05, N.º 165/06, N.º 249/07 y N.º 11/08. Resolución MEP N.º 583/08. Resolución MP N.º 26/09 y N.º 185/09. Resoluciones MI N.º 1/09, N.º 45/11 y N.º 77/11. Resolución MIT N.º 206/10. Resolución SIC N.º 52/11. Resolución MEFP N.º 304/12
Certificado de Importación de Neumáticos (CIN)		Resolución SICPME N.º 153/05. Resoluciones MP N.º 26/09 y N.º 139/09. Resolución MIT N.º 29/10. Resolución MI N.º 1/09, N.º 256/10 y N.º 45/11. Resolución SIC N.º 52/11 y N.º 669/11. Resolución MEFP N.º 304/12
Certificado de Importación de Motocicletas (CIM)	Establecer un mecanismo de verificación previo al libramiento a plaza para efectuar un seguimiento y control de las importaciones ²⁴	Resoluciones MEP N.º 689/06 y N.º 336/07. Resoluciones SICPME N.º 195/07 y N.º 11/08. Resolución MP N.º 26/09. Resoluciones MI N.º 1/09, N.º 45/11 y N.º 77/11. Resoluciones SIC N.º 52711 y N.º 496/11. Resolución MEFP N.º 304/12
Certificado de Importación de Productos Textiles (CIPT)		Resolución MEP N.º 343/07. Resoluciones SICPME N.º 43/07, N.º 11/08, N.º 76/08, N.º 330/08, 61/09 y 123/09. Resoluciones MP N.º 26/09, N.º 61/09, N.º 123/09 y N.º 251/09. Resolución SICPME N.º 43/07. Resolución MIT N.º 13/09. Resolución MI N.º 1/09, N.º 45/11 y N.º 77/11. Resoluciones SIC N.º 52/11 y N.º 496/11. Resolución MEFP N.º 304/12

²⁴ La Resolución 56 del 23 de enero de 2004 presenta el listado de mercaderías comprendidas en posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur que estarán sujetas al régimen de la Licencia No Automática Previa de Importación. Las posiciones son del sector textil y su aplicación se debe a que algunas ramas del sector textil se registran impactos que requieren ser controlados en el marco de negociaciones en curso. A su vez, el alcance de la medida está relacionado con los objetivos de estímulo de la producción nacional. Sin embargo, a partir de la Resolución 51 del 12 de marzo de 2004, se elimina el listado Anexo a la Resolución N.º 56 de fecha 23 de enero de 2004 que contiene las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M.) con LNA, menos la posición NCM 5703.30.00, pero esta última queda sin requisito todavía no operativo (WTO/TPR/176/07).

Tipo de licencias	Objetivo	Base jurídica
Certificado de Importación de Productos Metalúrgicos (CIPM)		Resolución MEP N.º 588/08. Resoluciones MP N.º 26/09, N.º 61/09, N.º 121/09 y N.º 123/09. Resoluciones MP N.º 165/09 y 251/09. Resoluciones MI N.º 1/09, N.º 45/11 y N.º 77/11. Resoluciones SIC N.º 52/11 y N.º 669/11. Resolución MEFP N.º 304/12
Certificado de Importación de Hilados y Tejidos (CIHT)		Resolución MEP N.º 589/08. Resoluciones MP N.º 26/09, N.º 251/09 y N.º 337/09. Resolución MIT N.º 13/09. Resoluciones MI N.º 1/09, N.º 45711 y N.º 77/11. Resoluciones SIC N.º 52/11 y N.º 669/11. Resolución MEFP N.º 304/12
Certificado de Importación de Productos Varios (CIPV)		Resoluciones MEP N.º 61/09, N.º 121/09, N.º 123/09, N.º 139/09, N.º 165/09, N.º 251/09 y N.º 360/09. Resolución MP N.º 251/09. Resoluciones MIT N.º 13/09, N.º 24/09 y N.º 25/09. Resoluciones MI N.º 1/09, N.º 45/11 y N.º 77/11. Resoluciones SIC N.º 52/11, N.º 496/11 y N.º 669/11. Resolución MEFP N.º 304/12
Certificado de Importación de Tornillos y Afines (CITA)		Resolución MEP N.º 165/09. Resoluciones MI N.º 1/09, N.º 45/11 y N.º 77/11. Resoluciones SIC N.º 52/11 y N.º 669/11. Resolución MEFP N.º 304/12
Certificado de Importación de Autopartes y Afines (CIAPA)		Resolución MP N.º 337/09. Resoluciones MIT N.º 13/09 y N.º 24/09. Resolución MI N.º 1/09, N.º 45/11 y N.º 77/11. Resoluciones SIC N.º 52/11 y N.º 669/11. Resolución MEFP N.º 304/12
Certificado de Importación de Vehículos Automóviles (CIVA)		Resoluciones MI N.º 45/11 y N.º 77/11. Resoluciones SIC N.º 52/11 y N.º 496/11. Resolución MEFP N.º 304/12
Certificado de Importación de Pelotas (CIP)	Establecer un mecanismo de verificación previo al libramiento a plaza para efectuar un seguimiento y control de las importaciones	Resolución MEP N.º 217/07. Resoluciones SICPME N.º 43/2007 y N.º 11/08. Resoluciones MP N.º 11/08 y N.º 26/09. Resolución MI N.º 1/09 y N.º 45/11. Resolución SIC N.º 52/11. Resolución MEFP N.º 304/12
Certificado de Importación de Partes de Calzado (CIPC)	Control previo al libramiento a plaza de determinados artículos para evaluar y por haberse detectado cambios significativos en los flujos comerciales	Resolución MEP N.º 61/07. Resoluciones MP N.º 11/08 y N.º 26/09. Resolución SICPME N.º 11/08. Resoluciones MI N.º 1/09, N.º 45/11, N.º 52/11 y N.º 77/11. Resolución SIC N.º 52/11. Resolución MEFP N.º 304/12
Certificado de Importación de Manufacturas Diversas (CIMD)		Resolución MEP N.º 47/07. Resolución SICPyME N.º 11/08. Resolución MP N.º 26/09. Resoluciones MI N.º 1/09, N.º 45/11 y N.º 77/11. Resolución SIC y N.º 52/11. Resolución MEFP N.º 304/12
Certificado de Importación de Papel (CIP)	Comprobar que se cumplen con los requisitos de acreditación	Resolución SICM N.º 653/99. Resolución MEyOSP N.º 1.117/99. Resoluciones SICM N.º 798/99 y N.º 119/02. Resolución SICPME N.º 11/08. Resoluciones SIC N.º 52/11 y N.º 669/11. Resolución MEFP N.º 304/12
Certificado de Importación de Artículos del Hogar (CIAH)	Estimular la producción nacional con el objetivo de incrementar la productividad, estabilizar los precios y asegurarse se cumplan los acuerdos regionales e internacionales	Resolución MEP N.º 444/04. Resolución Reglamentaria SICPME N.º 177/04, . Resoluciones SICPME N.º 529/06, N.º 177/04, N.º 11/08, N.º 181/08 y N.º 329/08. Resoluciones MP N.º 26/09, N.º 61/09, N.º 123/09 y N.º 251/09. Resoluciones MI N.º 1/09, N.º 45/11 y N.º 77/11. Resoluciones SIC N.º 52/11 y N.º 496/11. Resolución MEFP N.º 304/12

Referencia: a) derogado por la Resolución MEFP N.º 505/2012.

Fuente: Documentos de la OMC G/LIC/N/3/ARG/8 de 11 de noviembre de 2011 y G/LIC/N/3/ARG/9 de 24 de abril de 2012, e información facilitada por las autoridades Argentinas.

En resumen, en función del análisis de las resoluciones expuesto en la Tabla 3, los informes de la OMC y el Plan Estratégico Industrial 2020, se obtienen por lo menos tres propósitos con los que fueron implementadas la LNA durante esta primera etapa: a) disminuir el crecimiento desmesurado de las importaciones, que podían poner en riesgo los niveles de producción en los sectores

industriales; b) morigerar el impacto de la crisis internacional y las posibilidades de que ello repercuta negativamente en la economía Argentina ya sea en producción y empleo, es decir, limitar el ingreso de importaciones baratas producto de la caída en el consumo mundial que podrían atentar contra el proceso de crecimiento industrial que se estaba desarrollando; y c) impulsar un proceso de sustitución de importaciones a partir del incremento de la producción local de bienes antes importados, a fin de evitar simultáneamente el deterioro de la balanza comercial y del nivel de actividad de la economía, ya que la LNA continuaron siendo aplicadas posteriormente a la crisis, hasta 2012 inclusive²⁵.

4.2.2.2. Segunda etapa de implementación: la DJAI (2012-2015)

El 10 de enero de 2012 se implementan las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI)²⁶ a partir de la Resolución General N° 3252²⁷, justificándose como un régimen que brinda información anticipada aplicable a todas las destinaciones definitivas de importación para consumo, contribuyendo al fortalecimiento de las Aduanas a los fines de enfrentar los desafíos del Siglo XXI.

La DJAI entra en vigencia a partir del 1º febrero de 2012, lo que implicó operativamente que, al momento de oficializar la destinación definitiva de importación para consumo, el Sistema MARIA (SIM) exigía el número de la DJAI, para lo cual se requerían determinados controles de consistencia acordados con los Organismos competentes y una validación por todos aquellos organismos a los que les correspondía intervenir. La información

²⁵ El 25 de enero de 2013, el gobierno argentino derogó la obligación de presentar los CI a partir de la Resolución N.º 11 del 2013 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, excepto en el sector de bicicletas.

²⁶ Las DJAI no son un instrumento novedoso, datan de 1970 y se aplicaron nuevamente durante el gobierno de Alfonsín, su nombre original fue Declaración Jurada de Necesidad de Importación, (DJNI) y se comportaba como una medida paraarancelaria.

²⁷ A su vez, la resolución menciona que es política del Poder Ejecutivo Nacional propender a la coordinación transversal de las distintas áreas del Estado, en orden a optimizar la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental, permitiendo a través de este instrumento la disponibilidad de información estratégica anticipada que mejore la articulación entre dichas áreas, potenciando los resultados de la fiscalización integral que compete a cada una de ellas.

registrada en la DJAI es puesta a disposición de los organismos competentes en la materia, considerando la naturaleza de la mercadería a importar u otras condiciones establecidas por esos organismos o por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Asimismo, el número DJAI debía ser informado y registrado en el Sistema de Control de Operaciones Cambiarias establecido por la Resolución General N° 3210, en todos los casos en que dicha declaración sea requisito para el registro de la destinación definitiva de importación a consumo.

Los organismos gubernamentales que participaron en el régimen de la DJAI efectuaban por vía electrónica las observaciones que correspondiesen dentro de las 72 horas de la oficialización de dicha declaración, pudiendo ampliarse este plazo hasta un máximo de 10 días corridos en aquellos casos en que la competencia específica del organismo adherente así lo amerite²⁸. Trascurrido el plazo que se fije, si no se habían hecho observaciones, continuaba la tramitación para la operación de importación.

Para estos efectos se dispuso que la DJAI funcionara como "Ventanilla Única Electrónica" para facilitar la transferencia ininterrumpida de información comercial, relativa a las operaciones de importación, entre todos los organismos gubernamentales que, en el marco de sus competencias, tengan injerencia en las operaciones de comercio exterior²⁹. Si bien la DJAI operativamente podría significar algunos cambios en relación a la LNA, su espíritu era similar en cuanto a la restricción del flujo de importaciones y el carácter discrecional de su otorgamiento. Esta nueva operatoria implicaba la necesidad por parte de los importadores de generar dos procedimientos en simultaneo, por un lado, la DJAI y por el otro la exigencia de licencias no automáticas en forma de Certificados de Importación (CI), durante el período que convivieron – solo durante 2012 –.

Esto ocasiona molestias en la comunidad internacional, sumada a las ya precedentes, lo que se manifiesta a través de las consultas realizadas ante la

²⁸ Fuente: Artículo 2, Resolución General AFIP N.º 3.255/2012.

²⁹ Fuente: Resoluciones Generales AFIP N.º 3.255/2012 y N.º 3.256/2012.

OMC por la Unión Europea el 25 de mayo de 2012 – que dio origen al procedimiento de Solución de Diferencias número DS438 –, por Estados Unidos (DS444) y Japón (DS445) el 21 de agosto de 2012, y finalmente por México (DS446) el 24 agosto del mismo año. Las consultas cuestionan las medidas impuestas por la Argentina a la importación de mercancías, en función de: i) el requisito de presentar para su validación una licencia de importación no automática: la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI); ii) la exigencia de licencias no automáticas en forma de Certificados de Importación (CI) para la importación de determinadas mercancías; iii) los requisitos impuestos a los importadores de que asuman determinados compromisos que restringen el comercio; y iv) la supuesta demora en la validación de los instrumentos o la supuesta denegación de estas, de forma sistemática, o la supeditación de la validación a que los importadores asuman determinados compromisos que supuestamente restringen el comercio. A su vez, los países reclamantes alegaron que las medidas impugnadas parecen ser incompatibles con determinados artículos del GATT de 1994, del Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC), del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación y del Acuerdo sobre Salvaguardias.

A cada una de estas consultas se le sumó un grupo de países que se asocian a estas. Para el caso de la UE³⁰ (DS438), el 31 de mayo de 2012, Turquía solicitó ser asociada a las consultas. El 7 de junio de 2012, Estados Unidos y Ucrania solicitaron ser asociados a las consultas. El 8 de junio de 2012, Australia, el Canadá, Guatemala y el Japón solicitaron ser asociados a las consultas. El 3 de julio de 2012, México solicitó ser asociado a las consultas. Posteriormente, la Argentina informó al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de que había aceptado las solicitudes de asociación a las consultas presentadas por Australia, el Canadá, Estados Unidos, Guatemala, el Japón, México, Turquía y Ucrania. Para el caso de Estados Unidos (DS444) el 24 de agosto de 2012, México solicitó ser asociado a las consultas. El 29 de agosto de 2012, Turquía

³⁰ Union Europea (UE)

solicitó ser asociada a las consultas. El 30 de agosto de 2012, Guatemala y la Unión Europea solicitaron ser asociadas a las consultas. El 31 de agosto de 2012, Australia, el Canadá y el Japón solicitaron ser asociados a las consultas. Posteriormente, la Argentina informó al OSD de que había aceptado las solicitudes de asociación a las consultas presentadas por Australia, el Canadá, Guatemala, el Japón, México, Turquía y la Unión Europea. Para el caso de Japón (DS445) el 24 de agosto de 2012, México solicitó ser asociado a las consultas. El 29 de agosto de 2012, Turquía solicitó ser asociada a las consultas. El 30 de agosto de 2012, Guatemala y la Unión Europea solicitaron ser asociadas a las consultas. El 31 de agosto de 2012, Australia, el Canadá y Estados Unidos solicitaron ser asociados a las consultas. Posteriormente, la Argentina informó al OSD de que había aceptado las solicitudes de asociación a las consultas presentadas por Australia, el Canadá, Estados Unidos, Guatemala, México, Turquía y la Unión Europea. Por último, México (DS446) El 30 de agosto de 2012, Guatemala y Turquía solicitaron ser asociadas a las consultas. El 31 de agosto de 2012, Australia, el Canadá, Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea solicitaron ser asociados a las consultas. Posteriormente, la Argentina informó al OSD de que había aceptado las solicitudes de asociación a las consultas presentadas por Australia, el Canadá, Estados Unidos, Guatemala, el Japón, Turquía y la Unión Europea.

En efecto, el 6 de diciembre de 2012, la Unión Europea, Estados Unidos y el Japón solicitaron por separado el establecimiento de un grupo especial con el mandato uniforme, de conformidad con el artículo 6 del entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD). En su reunión del 28 de enero de 2013 el OSD estableció, en respuesta a las solicitudes presentadas por la Unión Europea en el documento WT/DS438/11, Estados Unidos en el documento WT/DS444/10 y el Japón en el documento WT/DS445/10, un grupo especial único de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del ESD³¹. En paralelo, el 25 de enero de 2013 el gobierno argentino derogó los CI a partir de la Resolución N.º 11 del 2013 del

³¹ Véase el documento WT/DSB/M/328, párrafo 3.13.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, excepto el sector de bicicletas, donde la medida continuó. No obstante, la DJAI quedó vigente, lo que propició un avance en las instancias de reclamos en la OMC.

El mandato del Grupo Especial conformado es el siguiente: “Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados invocados por las partes en la diferencia, el asunto sometido al OSD por la Unión Europea en el documento WT/DS438/11, Estados Unidos en el documento WT/DS444/10 y el Japón en el documento WT/DS445/10, y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos”³².

Australia, Canadá, China, Ecuador, la Unión Europea (respecto de los asuntos WT/DS444 y WT/DS445), Guatemala, India, Israel, Japón (respecto de los asuntos WT/DS438 y WT/DS444), Noruega, el Reino de la Arabia Saudita, la República de Corea, Suiza, Taipéi Chino, Tailandia, Turquía y Estados Unidos (respecto de los asuntos WT/DS438 y WT/DS445), notificaron su interés en participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial³³. El 15 de mayo de 2013, la Unión Europea, Estados Unidos y el Japón solicitaron al Director General que estableciera la composición del Grupo Especial, el cual lo efectuó el 27 de mayo de 2013.

El informe definitivo debía presentarse en mayo 2014, pero para la fecha acordada se informó que debido a la complejidad de la diferencia y al gran volumen de pruebas no se cumpliría con dicho plazo, presentándose el informe definitivo el 22 de agosto de 2014, fallando en contra de la Argentina. El 26 de septiembre de 2014, la Argentina notificó al OSD su decisión de apelar ante el Órgano de Apelación respecto de determinadas cuestiones de derecho e interpretación jurídica que figuran en el informe del Grupo Especial. El 1º de octubre de 2014, el Japón y la Unión Europea presentaron otra apelación en la misma diferencia.

³² Constitución del Grupo Especial establecido a solicitud de la Unión Europea, Estados Unidos y el Japón - Nota de la Secretaría, WT/DS438/12, WT/DS444/11, WT/DS445/11, 28 de mayo de 2013.

³³ *Ibid.*

El 15 de enero de 2015, el Órgano de Apelación emitió sus Informes DS438, DS444 y DS445 como un documento único que constituye tres informes del Órgano de Apelación. La apelación se concluyó en 112 días y falló en contra de Argentina. El 23 de febrero de 2015, en la reunión del OSD, la Argentina informó que se proponía aplicar las recomendaciones y resoluciones de dicho Órgano de manera que respetaba sus obligaciones en el marco de la OMC, y que necesitaría un plazo prudencial para hacerlo, acordando con Japón, Estados Unidos y la Unión Europea, un plazo máximo hasta el 31 de diciembre de 2015. Finalmente, el 14 de enero de 2016, la Argentina notificó al OSD que había aplicado plenamente las recomendaciones y resoluciones del OSD al dejar de aplicar las prescripciones relacionadas con el comercio y derogar la ley que establecía el requisito de la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI), mediante la Resolución General de AFIP 3823 del 2015 que se implementa a partir del 23 de diciembre de 2015. El 18 de enero de 2016, la Unión Europea, Japón, Estados Unidos y la Argentina informaron al OSD del procedimiento acordado en virtud del artículo 21 y 22 del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias (ESD)³⁴.

El siguiente cuadro, muestra un Resumen de la controversia contra la Argentina en función a su administración comercial, denominado “Argentina - Medidas que afectan a la importación de mercancías”.

Cuadro 1. Resumen de la controversia en la OMC contra la Argentina

25/mayo/12	UE(DS438) solicita celebración de consultas
21/agosto/12	EE.UU. (DS444) y Japón (DS445) solicitan celebración de consultas
24/agosto/12	México (DS446) solicita celebración de consultas
21/noviembre/12	México solicita establecimiento de Grupo Especial (GE)
6/diciembre/12	UE, EE.UU. y Japón: Solicitud de establecimiento de GE de forma separada
17/diciembre/12	México retira solicitud de establecimiento de GE y se rechaza la solicitud de forma individual
28/enero/13	El OSD establece un único GE p/examinar las 3 diferencias en conjunto
27/mayo/13	Establecimiento de composición del Grupo Especial
22/agosto/14	Distribución Informe del Grupo Especial
26/septiembre/14	Argentina: Apelación ante el OSD

³⁴ Fuente: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/28-dsu_s.htm

1/octubre/14	UE y Japón: Apelación ante el OSD
15/enero/15	Informe del Órgano de Apelación (OA)
26/enero/15	El OSD adopta las recomendaciones del OA
23/febrero/15	Argentina: Propósito de aplicar recomendaciones del OSD acordando un plazo máximo hasta el 31 de diciembre de 2015
23/diciembre/15	Deroga la DJAI a partir de la Resolución General de AFIP 3823
14/diciembre/16	Argentina notificó al OSD que había aplicado plenamente las recomendaciones y resoluciones del OSD
18/enero/16	La U.E, Japón, EE.UU y la Argentina informaron al OSD del procedimiento acordado en virtud del ESD

4.2.2.3. Tercera Etapa: la vuelta de la LNA (2015 - actualidad)

A partir de la Resolución Gral. AFIP 3823 del 2015 no solo se deroga la DJAI sino que al mismo tiempo crea el Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI), el cual reemplaza a la DJAI. A los efectos operativos el SIMI es el mismo sistema y forma en la que se cargan los datos requeridos de la importación. El espíritu del SIMI es igual al de la Licencia Automática, obtener datos anticipados de aduana relacionados a los despachos de importación. En este caso cabe mencionar que lo que diferencia al nuevo SIMI de la derogada DJAI, es que el SIMI funciona efectivamente como una Licencia Automática y su aprobación se realiza en el transcurso de 24 a 48 horas. En el momento que se oficializa se otorga un número de trámite que posibilita la solicitud de la LNA si así correspondiera. La Licencia de Importación tiene un plazo de validez de 180 días corridos contados a partir de la fecha de su aprobación en el SIMI³⁵.

El 23 de diciembre de 2015 a partir de la Resolución N.º 5, se volvió a un esquema de Licencias No Automáticas de Importación para algunas posiciones arancelarias. Estas guardan cierta coherencia con las últimas posiciones arancelarias que tenían LNA previo a su derogación en 2012. Sin embargo, se han introducido sucesivos cambios en las posiciones arancelarias afectadas, desde su reciente aplicación.

³⁵ Este plazo podrá ser prorrogables por única vez y contarán con una tolerancia en el valor FOB unitario del 7% en más o en menos y en la cantidad un 7% en más, no estableciéndose limitaciones cuando ésta resulte inferior entre lo declarado en el SIMI y las consignadas en las solicitudes de destinación de importación para consumo correspondientes.

El procedimiento de LNA, implica que una vez oficializada la operación de licencia de importación a través del SIMI, como se mencionó anteriormente, se obtiene un número de trámite con el cual se podrá proceder a la solicitud de la LNA, los interesados deberán estar debidamente inscriptos en el Registro Único del Ministerio de Producción (R.U.M.P.). A su vez, tienen la obligación de presentar en un plazo máximo de DIEZ (10) días hábiles desde la visualización de “oficializado” del trámite, la información correspondiente solicitada por la medida. Vencido el plazo dispuesto, sin que se haya dado cumplimiento con lo requerido, el trámite será automáticamente dado de baja y su estado se reflejará en el SIMI como “Baja”. También se le podrá requerir al importador para el trámite, en cualquier instancia de este, información y/o documentación adicional, y/o solicitar la intervención de los organismos técnicos competentes, y/o tomar antecedentes de fuentes informativas propias o de terceros y requerir, de así estimarlo, las aclaraciones que considere del caso.

Actualmente la Secretaría de Comercio Exterior está dando curso a las aprobaciones de LNA con bastante celeridad, incluso de las entrevistas realizadas a operadores de comercio exterior se destacó una mayor fluidez en comparación con la anterior gestión. Sin embargo, se han develado casos con mayor retraso a la normativa determinada por la OMC – la cual establece un plazo máximo de 60 días corridos – en algunas posiciones arancelarias, significando esto en muchos casos no llegar a término con los plazos establecidos por la SIMI.

Esta última etapa de implementación de la LNA no es objeto de estudio del presente trabajo. Sólo se tendrá en cuenta durante el análisis a fin de contrastar el funcionamiento de la política comercial en las diversas etapas, reforzando el argumento sobre la discrecionalidad en la utilización de los instrumentos y sus niveles de restrictividad de las importaciones.

4.3. Estudios de impacto de la LNA en Argentina

Los trabajos realizados en Argentina sobre el impacto de la LNA, están basados mayoritariamente en el estructuralismo latinoamericano, ya que lejos de observar las distorsiones, estos trabajos se basan en los efectos de las políticas en la economía en general, con algunos rasgos sectoriales. A grandes rasgos se puede destacar que estos trabajos intentan: i) develar si el nivel de

restricción de la política comercial sobre las importaciones fue suficiente para generar efectos sobre los niveles importados; ii) analizar los efectos de la LNA en la producción y empleo durante el desarrollo de la crisis internacional de 2008; y iii) conocer si existió un efecto de sustitución de las importaciones. En relación a este último punto algunas publicaciones intentan cuantificar el ahorro de divisas producido por el instrumento. A su vez, si bien la mayoría de estos trabajos mide los efectos en los niveles generales de actividad económica, algunos destacan resultados o comportamientos sectoriales.

Dentro de los primeros aportes se destaca el de Dicovski & Grosso (2009), el cual analiza los efectos de la LNA en forma general sobre el conjunto de la economía, haciendo foco en la caída de las importaciones y la evolución de la producción. Si bien el aporte es interesante, es una aproximación muy apresurada del impacto de la medida ya que abarca solo desde el año 2008 hasta el primer semestre de 2009. El análisis realizado se basa en cálculos simples donde se analiza las tasas de variaciones de las importaciones afectadas con LNA por grupo de Certificado de Importación, siendo estos grupos aproximaciones de sectores productivos. El análisis muestra, según los autores, que la magnitud del impacto de la medida no ha sido significativa a nivel macroeconómico en función a sus expectativas, ya que en el primer semestre de 2009 el uso de LNA explicó 1,8 puntos porcentuales de la caída anual de 38,3 en las importaciones. Sin embargo, ello significó según sus cálculos, evitar una pérdida de 8.500 puestos de trabajo aproximadamente y aumentar en 0,24 puntos porcentuales al PBI, suponiendo que la caída de las importaciones fue reemplazada por producción local. Por otro lado, los autores mencionan que a nivel sectorial encontraron resultados de particular relevancia, en aquellos sectores donde las licencias tuvieron mayor cobertura en términos de posiciones NCM– vestimenta, calzado, indumentaria, maquinarias y equipos y neumáticos para vehículos, entre otros–, destacando el aumento en los niveles de producción y empleo de estos sectores a partir de la implementación de la medida. En conclusión, si bien el análisis es incipiente para medir los resultados a nivel general de toda la economía, el impacto sectorial fue muy positivo en aquellos sectores donde la medida fue más exhaustiva.

El trabajo posterior presentado por Dalle y Lavopa en 2010, abarca todo el año 2009, por lo cual devela resultados más contundentes. Si bien su análisis

también está centrando en la actividad económica en general, hace particular hincapié en la crisis internacional de 2008. Este trabajo muestra que si bien las importaciones totales en mayo de 2009 fueron un 49% más bajas que en mayo de 2008, la caída de los productos sujetos a LNA en el mismo período alcanzó el 54%, mostrando el efecto restrictivo de la medida. Los autores destacan que si bien el grupo de posiciones con LNA durante los siete meses posteriores al estallido de la crisis, mostraron un patrón notablemente similar al de las importaciones totales, a partir de Mayo de 2009 estas tuvieron un punto de inflexión, ya que a partir de Junio de 2009 las cantidades tanto de las importaciones cubiertas con el instrumento como de las importaciones totales, comenzaron a crecer y durante esta fase de recuperación el ritmo de las importaciones con LNA parece haber estado por detrás de las importaciones totales. Sumado a ello, los autores agregan que durante el período anterior a la crisis las importaciones de este grupo de productos, cubiertos a futuro con el instrumento, mostraron un comportamiento bastante dinámico, siendo su crecimiento interanual mayor que el del total de las importaciones, o por lo menos igual. Este trabajo complementa al presentado anteriormente mostrando que los efectos de la medida recién se evidenciaron en forma significativa para el segundo semestre de 2009.

Otro de los aportes realizados fue el de Heyn & Moldován (2011), este abarca mayores inquietudes ya que analiza los efectos expansivos de la LNA en la economía. Por un lado, el análisis muestra que la medida, en el marco de la crisis, permitió reducir considerablemente las compras de los productos afectados, promoviendo la producción y el empleo local. Por el otro, trata de captar el efecto de la sustitución de importaciones de la medida a partir del cálculo del ahorro de divisas total y sectorial generado con el instrumento. Este cálculo lo realizan en función a la diferencia entre el monto importado en 2008 menos el monto importado en 2010 del total de posiciones NCM afectadas por el régimen de LNA. Los resultados muestran un ahorro total por el régimen de 1.100 millones de dólares, explicando un 9,1% del saldo comercial registrado en 2010. En cuanto a los datos arrojados en forma sectorial se destaca el análisis realizado en el sector calzado. A partir del cálculo del sector “partes de calzado”, los autores develan que el aporte en términos de ahorro de divisas fue negativo para el período analizado, debido a que las importaciones de

partes de calzado se incrementaron significativamente. Esto es interpretado positivamente como una evidencia del proceso de sustitución de importaciones ocurrido en el sector del bien final, calzado, debido a la baja manifestada en sus importaciones en igual período. Por ello los autores concluyen que si bien el proceso implicó el incremento de la demanda de partes importadas, la consolidación de los resultados de ambos regímenes – partes de calzado y calzado como bien final– arroja un ahorro de divisas positivo, obteniendo un ahorro neto de 37 millones de dólares.

Sobre la sustitución de importaciones es interesante mencionar el trabajo de Damil (2007) que, si bien no analiza instrumentos de política comercial, mide el efecto de la política económica en dicha sustitución, luego de la crisis del 2001. El autor observa la relación de las importaciones con el PBI (coeficiente de importación) en los años 90 y posteriormente desde 2002 a 2006, detectando que el coeficiente de importaciones declinó de 13,92 a 10,88 por ciento entre ambos períodos. A partir de estos coeficientes proyecta cuanto hubieran sido las importaciones a partir del 2002 si se hubiera conservado el coeficiente del anterior período. La diferencia entre el proyectado y el real no solo marca el ahorro en divisas por la reducción de importaciones producida por el régimen macroeconómico que permitió la sustitución, sino que es considerado por el autor como un ejercicio válido para medir la magnitud del efecto sustitución de importaciones. Los resultados muestran que los coeficientes del último período cambiaron con respecto a los años 90, es decir se encuentran alrededor de 12 y 13 por ciento del PIB, mientras que deberían rondar en el 18 por ciento. De haberse sostenido el coeficiente del período anterior, el autor considera que se habría entrado en zona de déficit comercial ya en el año 2006.

Sin embargo, otros autores como Azpiazu y Schorr (2010) y Herrera y Tavosnanska (2010) consideran que no parece haber habido, durante el período mencionado, un proceso profundo y sostenido de sustitución de importaciones, ya que la evolución de los coeficientes de importación para el conjunto de la industria se ha incrementado significativamente, afectando con mayor intensidad sectores como textiles e indumentaria, fabricación de muebles, entre otros. Santarcángelo (2013) refuerza esta idea mencionando que en todas las ramas el coeficiente de importaciones registra una tendencia creciente, salvo alimentos, bebidas y tabaco, que se mantienen.

Trabajos posteriores, como el de Soltz y Garriz (2015), avanzan sobre el proceso de sustitución de importaciones y la política comercial, indagando sobre las continuidades y rupturas de la política comercial Argentina durante los períodos pre y post crisis financiera internacional. Los autores analizan como dicho cambio ha influido sobre la posibilidad de promover un proceso de industrialización por sustitución de importaciones desde una perspectiva sectorial. La metodología de este trabajo parte de un análisis de panel con datos para el período 2003 al 2012, con información estadística anual sobre los rasgos característicos de la política comercial Argentina y el desempeño de las importaciones en relación a la producción local, para todos los sectores industriales, con una desagregación a cuatro dígitos de la clasificación CIIU. Para la construcción del panel de datos referido a la evolución de las importaciones sectoriales, procedieron a estimar los coeficientes de importación –importaciones sobre el consumo aparente– y la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones, para cada una de las ramas industriales. Asimismo, los autores construyeron paneles auxiliares a partir de clasificar los sectores mediante las tres categorías siguientes: a) nivel de su coeficiente de importaciones, según este sea alto, medio alto, medio bajo o bajo; b) evolución de su coeficiente de importaciones, según resulte creciente o decreciente entre los subperíodos pre y post crisis internacional; y c) evolución de su elasticidad ingreso de la demanda de importaciones, según la misma se incremente o disminuya entre los períodos 2003-2007 y 2008-2012. Finalmente, para poder aproximar cuál fue el impacto del cambio en la cobertura y perfil de la política comercial sobre la evolución de las importaciones con posterioridad al estallido de la crisis internacional, los autores aplican el modelo de covarianzas de Lazarsfeld (1973). Los principales resultados del trabajo muestran que las ramas que han avanzado a un proceso de sustitución de importaciones han sido pocas y escasamente significativas en el total – menos de 3 % –, destacándose edición y aparatos de uso doméstico. Sin embargo, los autores señalan que la mayoría de las ramas que contaban con coeficiente alto y medio alto, que explican algo más de la mitad de las importaciones que analizaron, presentan una desaceleración en la dinámica importadora, manifestada a partir de una caída de la elasticidad ingreso a partir de 2008, lo que reflejó una mejora en el frente externo. A su vez, los resultados

obtenidos mostraron que la política comercial Argentina llevada a cabo con posterioridad a la crisis internacional ha tenido cierto éxito, particularmente en aquellas ramas industriales para las cuales se revirtió el signo de la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones que pasó a ser negativa. Es el caso de fabricación de productos de coque, ciertos sectores vinculados a textil e indumentaria, maquinaria agrícola, motos y bicicletas, maquinaria de uso especial, electrónica de consumo, vidrio y derivados, muebles y colchones e industrias básicas de hierro y acero.

Por su parte, Burgos y Urturi (2015) también analizan los efectos de los instrumentos de política comercial en el proceso de sustitución de importaciones. La propuesta de los autores es analizar el efecto de las medidas tomadas entre 2008 y 2013 sobre el desempeño de las ramas industriales en 2013 y 2014, abarcando tanto a la LNA como a la DJAI, incluyendo a su vez otros instrumentos aplicados como *antidumping* y aranceles. El trabajo se enfoca en distinguir cuales de las ramas de la industria Argentina tenían mayor potencialidad de sustitución en función de un parámetro de dinamismo y cobertura de las exportaciones³⁶ y el criterio de relevancia de las importaciones sustituibles³⁷, en función al trabajo previo realizado Kulfas, Burgos, y Goldstein (2014). Siendo esperable, según los autores, que las ramas de menor dinamismo exportador y menor relevancia importadora sean las que peor desempeño sustitutivo tengan en el marco de las restricciones cuantitativas,

³⁶ Este criterio incluye dos parámetros: i) el crecimiento promedio anual de las exportaciones entre 2007 y 2011 de aquellos productos que fueron identificados por tener potencialidad de producirse localmente; y ii) la tasa de cobertura, considerando solo el flujo de comercio de dichos productos. Las actividades que cumplen con el segundo criterio son aquellas que presentan una tasa de crecimiento de sus exportaciones por encima del promedio (con un valor de (i) mayor que 9,3) o bien que muestran una tasa de cobertura mayor que uno (exportaciones/importaciones de la actividad).

³⁷ Este criterio incluye dos parámetros: i) la proporción de productos con alta y media probabilidad de sustitución en relación al total de importaciones de la actividad; y ii) la participación del valor de importaciones sustituibles del sector en el total de importaciones industriales. Las actividades que cumplen el primer criterio son aquellas en las que el porcentaje de sus productos con alta y media probabilidad de sustitución es mayor al promedio de la industria (es decir, el valor del parámetro (i) es mayor que 20,2) o que el valor de sus productos sustituibles en relación al total de importaciones de la industria manufacturera es superior al 1 (o sea, el valor del parámetro (ii) es mayor que 1). Las actividades que aplican conjuntamente al parámetro (i) y (ii), entonces, cumplen el primer criterio, de relevancia de importaciones sustituibles; caso contrario, no lo cumplen.

mientras que las de mayor dinamismo exportador y mayor relevancia importadora sean las de mejor desempeño sustitutivo. Esto se debe a que ellos plantean como supuesto que los productos importados son factibles de ser reemplazados por productos de fabricación nacional toda vez que se registren exportaciones significativas de esos productos y con rasgos de estabilidad³⁸. Los resultados empíricos muestran, en líneas generales, que las medidas de política comercial se aplicaron en las ramas donde el coeficiente de importaciones más había aumentado. No obstante, no fueron aquellas ramas con mayor potencial sustitutivo – según el criterio de los autores – las que recibieron medidas proteccionistas prioritarias, sino por el contrario se concentraron en las de menor capacidad sustitutiva, lo que lleva a que los resultados sean insuficientes en términos generales, dado que no se pudo alcanzar un fuerte proceso general de sustitución de importaciones. En efecto, los autores mencionan que el coeficiente global de importaciones siguió elevándose desde 2008. Este hecho explica en parte las limitaciones en los resultados globales de la política comercial sobre la sustitución de importaciones, ya que los autores consideran que las medidas estuvieron más vinculadas a resguardar el empleo, en ramas como textil, metalmecánica y calzado, que a reducir importaciones. No obstante, muchas de las ramas que contaban con elevados coeficientes de importaciones, se beneficiaron de medidas de defensa comercial, mejoraron su desempeño y pudieron revertir el coeficiente de importaciones (calzado, productos de vidrio, productos de hierro y acero, productos de caucho). Salvo estos casos, el resto de las ramas no pudieron revertir su mala situación previa y algunas de ellas sufrieron fuertes aumentos en sus coeficientes de importaciones (fabricación de maquinarias, curtidos y cueros, motores, generadores y transformadores eléctricos entre otros). Por otro lado, las medidas tomadas en sectores con mucha potencialidad sustitutiva fueron escasas, aunque tuvieron mucha eficacia en mejorar su situación de cara a las importaciones (hilados y tejidos, productos

³⁸ Si bien utilizar la existencia de exportaciones como proxy de la capacidad de producción nacional puede ser un supuesto válido, ello no significa que sectores con bajo dinamismo exportador no puedan generar un proceso de sustitución de importaciones virtuoso.

de papel, por ejemplo). Estos resultados parecen mostrar que la trayectoria y la estructura productiva de las ramas industriales resulta muy relevante para poder reflexionar acerca de la profundización de la sustitución de importaciones. En resumen, los autores destacan dos efectos producto de las medidas un “efecto dinamizador” de las medidas en algunas ramas dado que reaccionaron muy positivamente ante las medidas de protección y el “efecto contención” en los sectores con serias dificultades para competir con las importaciones, que, si bien el objetivo fue morigerar el impacto sobre el empleo y las importaciones, en algunos casos no pudieron revertir su situación. Por último, los autores destacan la conveniencia, o más aún, la necesidad, de aplicar política comercial frente a un escenario de adverso internacional, el acrecentamiento de los problemas de restricción externa y las dificultades para el acceso al finamiento externo, situación en la cual se encontraba Argentina durante el período estudiado.

El trabajo de Lavarello (2017) también analiza todo el período tanto de LNA como DJAI y destaca otros limitantes del proceso. El autor, si bien reconoce que los instrumentos mostraron grandes ventajas respecto a otros mecanismos de protección, los límites encontrados obedecieron a las capacidades de la autoridad de aplicación para evitar, por un lado, estrangulamientos en la disponibilidad de piezas y componentes no producidos en el mercado local y, por el otro lado, situaciones de posición dominante en sectores concentrados pasibles de conllevar un aumento de costos sin contrapartida en el desarrollo o afianzamiento de nuevas capacidades productivas y/o tecnológicas³⁹. A su vez, el autor identifica los límites del proceso impuestos desde afuera, especialmente en el ámbito de la OMC, a partir de la posibilidad de que la aplicación de este instrumento de administración comercial, en tanto instrumento de política industrial, este sujeto a demandas por parte de los otros países miembros, como efectivamente sucedió. Por ello, Lavarello menciona que sostener y continuar con la administración comercial implicaba adecuar o

³⁹ Este punto se destaca como clave en el análisis de la presente tesis ya que motoriza y justifica el análisis del impacto de la medida en la cadena de valor.

cambiar de manera continua los instrumentos vigentes. En función a ello, destaca que desde 2014 se comenzó a avanzar en ese camino implementando instrumentos de política comercial más sofisticados, como normas técnicas, de calidad, sanitarias y fitosanitarias. Esto implicó un fuerte desafío en materia de aprendizaje institucional, requirió la ampliación del cuerpo de personal técnico en la Secretaría de Comercio y una fuerte articulación entre el sector público y privado a partir de la interacción con cámaras empresariales y organismos de gobierno (Instituto Nacional de Tecnología Industrial, entre otros). No obstante, hacia inicios de 2016, con el cambio de gestión de gobierno, el autor menciona que este proceso de acumulación de capacidades institucionales entró en un impasse dado el cambio de rumbo en materia de administración del comercio.

5. Metodología

La metodología para el análisis de impacto de los instrumentos de política comercial consta de cuatro partes: i) justificación de los sectores a estudiar; ii) impacto de la LNA y de la DJAI en el sector; iii) impacto de la LNA y de la DJAI en la cadena de valor; iv) comparativo del impacto de la política comercial entre los sectores de la cadena de valor y entre las cadenas de valor.

5.1. Justificación de los sectores a estudiar

La justificación de los sectores con los cuales se trabaja en la presente tesis está basada en umbrales en los siguientes indicadores y variables: a) Índice de Protección (IP); b) tasa de variación promedio anual (TVPA) de las importaciones; y c) tasa de participación en la generación de empleo industrial. A medida que se van analizando los indicadores en el orden establecido, se van descartando aquellos sectores que no cumplen con el umbral propuesto. A continuación se expresa el detalle metodológico de cada indicador.

a) El IP señala la participación que tienen las posiciones arancelarias a ser afectadas con LNA en el monto total importado del sector. Específicamente, se considera el monto total de las importaciones acumuladas de cada sector en los últimos 36 meses previos a la aplicación de la primera resolución con LNA y se calcula la participación que tuvieron en dicho total las posiciones arancelarias a ser alcanzadas por la LNA, a partir de dicha resolución en adelante. Es decir, para calcular el IP se contemplan siempre los montos importados durante los últimos 36 meses previos a la aplicación de la primera resolución con LNA, modificándose en cada trimestre la cantidad de posiciones arancelarias alcanzadas por el instrumento, según las diversas resoluciones. El corte en 36 meses, o tres años, y no a los 48 meses, o cinco años, fue realizado para que ningún sector incluya importaciones del año 2002, debido a la crisis que la economía Argentina sufrió ese año. A su vez, en los casos donde el IP no superó el 2% en el primer momento donde se aplicó la LNA, pero sí lo hizo posteriormente, se consideraron los 36 meses previos al momento en que el IP supera a ese guarismo.

A partir de estos datos se construye, para cada sector, un promedio anual del IP hasta 2012, año en que entra en vigencia la DJAI para todas las posiciones arancelarias por igual, imposibilitando la diferenciación realizada con la LNA. Esto implicaría en principio un IP del 100% para la etapa de la DJAI.

Los sectores seleccionados son aquellos que superan un IP del 50% por lo menos durante 3 años consecutivos. Esta cantidad de años se debe a que la LNA en la mayoría de los sectores comienzan en 2008 o en 2009 y terminan en 2012, por lo cual la cantidad de años máximos posibles se encuentra entre 3 y 4 años. El criterio de corte sigue la siguiente lógica: de los 66 sectores industriales existentes 39 sectores tuvieron LNA, 21 sectores superaron el 10% del IP por lo menos durante 3 años consecutivos. Con 21 sectores seleccionados, se calculó el promedio del IP de estos sectores en 2012, arrojando un 47% de protección promedio, este dato se redondeó colocando el umbral en el 50% de corte.

Por último, cabe destacar que para los sectores muebles, prendas de vestir y calzado, se realiza un segundo testeo calculando el IP con un corte de 48 y 60 meses previos a la implementación de la medida y los resultados de la protección para el 2012 fueron similares, siendo para el sector muebles 95% con los dos cortes, prendas de vestir 67% con los dos cortes y calzado 65% tomando 4 años y 62% tomando 5 años.

b) Para el cálculo de la tasa de variación promedio anual (TVPA) de las importaciones, se definieron dos tipos de cortes temporales, un período del 2003 al 2008, ya que en la mayoría de los sectores la LNA comienza en 2008 y 2009, y un segundo corte del 2003 al 2006 para aquellos sectores donde la LNA comienza en 2007. Los sectores seleccionados deberán tener una TVPA superior a la de la economía en general – del 36% para el primer período y 32% para el segundo período–, en ambos períodos, excepto para el caso del sector de aparatos de uso doméstico que solo debe superar el primer umbral debido a que la medida fue implementada en 2004. Por lo tanto, los sectores seleccionados son aquellos que arrojaron una TVPA de sus importaciones superior a la de la economía general en ambos períodos.

c) Se calcula la tasa media de participación en la generación de empleo industrial por sector tomando un corte temporal desde el año 2003 hasta el año 2008, seleccionando aquellos sectores que tuvieron un registro superior a la

tasa media – del 1,7% – de participación en la generación de empleo industrial en 2008, considerando, a su vez, la evolución de los años previos en aquellos sectores donde la LNA se hayan aplicado antes del 2008.

5.2. Impacto de la LNA y de la DJAI en el sector

El estudio del impacto de la LNA y la DJAI en los tres sectores seleccionados versará sobre tres ejes, que surgen de los antecedentes en la materia y del análisis de las resoluciones que dan origen a la LNA. Estos ejes son: i) conocer si la LNA y la DJAI generaron una caída significativa en las importaciones de los sectores a estudiar, identificando las diferentes etapas de aplicación; ii) conocer si los instrumentos de política comercial fueron capaces de mantener los niveles de empleo y de producción durante la crisis internacional; y iii) conocer si ello repercutió en un aumento de la producción, contribuyendo a un proceso de sustitución de importaciones y evitando un deterioro de la balanza comercial. A tales efectos, el análisis se dividirá en dos estudios, el primero versará sobre el *impacto de la LNA y la DJAI en las elasticidades del comercio exterior* mediante un análisis econométrico y el segundo sobre el *impacto de la LNA y la DJAI en los niveles de actividad de cada sector*.

El primer análisis sobre el *impacto de la LNA y la DJAI en las elasticidades del comercio exterior* propone la siguiente metodología: estimar las elasticidades precio e ingreso de las importaciones de los sectores seleccionados a tres dígitos del CIIU, entre 2003 y 2015, realizando diversos cortes temporales, según la aplicación de la LNA en cada sector y la DJAI posteriormente, con el objetivo de observar si existieron cambios en las elasticidades de las importaciones, producto de las medidas de política comercial. Esta metodología permitirá conocer la magnitud de la restricción de los instrumentos a partir de la construcción del Índice de Restricción (IR) y los cálculos de ahorro bruto en cada sector.

En primer lugar se estima un modelo de efectos fijos por sector y para cada uno de los períodos de regulación, una primera etapa entre 2003 y 2007, sin regulación comercial, y una segunda etapa entre 2008 y 2015, con la aplicación de la LNA y la DJAI. A partir de allí, se busca identificar diferencias significativas en las elasticidades precio e ingreso de las importaciones entre uno y otro período, utilizando el test de Hausman, que busca encontrar la

existencia de diferencias sistemáticas entre los residuos de uno y otro modelo, de modo que si existen diferencias sistemáticas para un mismo modelo en distintos períodos de tiempo es posible afirmar que existe un cambio estructural en los coeficientes (Hausman & McFadden, 1984; Hausman, 1978).

Para el cálculo de la elasticidad precio se construye la variable tipo de cambio real multilateral sectorial en función a una adaptación propia de la metodología del CEI (2014) para el cálculo del TCRM general, y para la elasticidad ingreso se toma el producto bruto interno general de la economía a precios constantes y las importaciones sectoriales en kilogramos – ver metodología en la sección 5.6 del presente capítulo –.

En segundo lugar, se utiliza la capacidad predictiva del modelo para proyectar la evolución de las importaciones de la muestra en la segunda etapa, utilizando los coeficientes obtenidos en la primera etapa. De esta manera, se puede observar la diferencia entre el modelo proyectado y las importaciones reales, monto que será dividido por las importaciones proyectadas para obtener así el IR. Los resultados podrán aportar elementos que demuestren si las medidas de política comercial implementadas contribuyeron a un proceso de sustitución de importaciones.

Luego, para calcular el monto del ahorro bruto en divisas adjudicable a la administración comercial, se deben transformar primero las importaciones en kilogramos, resultantes de la proyección econométrica, a importaciones en dólares. Para ello, se multiplica la cantidad importada en kilogramos de cada trimestre por el precio promedio ponderado por kilogramo de importación del sector⁴⁰, vigente en cada trimestre del año previo a la aplicación de las medidas de política comercial, actualizado por la evolución del índice de precios mundial correspondiente a cada sector. Al resultado obtenido, es decir las importaciones

⁴⁰ Este se obtiene mediante la sumatoria ponderada de los precios por kilogramo de importación de cada posición arancelaria perteneciente a cada sector CIU analizado, realizando la ponderación en base a la participación de las importaciones de cada posición arancelaria en el total importado en kilogramos para cada sector.

estimadas en dólares, se restan con las importaciones reales en dólares obteniendo finalmente el ahorro bruto.

El segundo análisis sobre el *impacto de la LNA y la DJAI en los niveles de actividad de cada sector* propone la siguiente metodología que se divide en tres partes: a) comparación de las importaciones sectoriales frente a grupos testigo; b) sustitución de importaciones efectiva; c) impacto en la producción y empleo.

a) Grupos testigos: a partir de las posiciones arancelarias a 8 dígitos del S.A que forman parte de cada sector, se construyen dos grupos de variables, un grupo llamado “con LNA”, que contiene las posiciones arancelarias del sector que en algún momento del período estudiado fueron alcanzadas por la LNA, y un segundo grupo llamado “sin LNA”, formado por las posiciones arancelarias que en ningún momento fueron afectadas por la LNA. Estos grupos se confeccionan a los efectos de comparar la evolución de sus importaciones entre sí. Para el sector de muebles el grupo testigo está conformado por posiciones relacionadas a los siguientes bienes: de colchones y somniers; pizarras y tableros. Para el sector de prendas de vestir el grupo testigo está conformado por posiciones relacionadas a los siguientes bienes: prendas de cuero; abrigos de lana; sacos de fibras sintéticas; ropa interior femenina, ropa para bebe, accesorios, chombas y abrigos de punto; conjuntos de abrigo deportivos; trajes femeninos; pañuelos de bolsillo; corbatas; sombreros. Para el sector de calzado el grupo testigo está conformado por posiciones relacionadas a los siguientes bienes: suelas y tacones que no sean de caucho o plástico; plantillas; calzado de ski.

Los datos de las posiciones que son alcanzadas por la LNA surgen de las resoluciones administrativas obtenidas de Infoleg y del procesamiento de dichas resoluciones por la plataforma Tarifar.

b) Sustitución de importaciones efectiva: primero se procede a construir los coeficientes de importación con las importaciones reales, es decir, las importaciones en dólares sobre el consumo aparente de cada sector. Luego se procede a comparar este coeficiente con el coeficiente que resulta de considerar las importaciones en dólares proyectadas, en vez de las reales, por sector. La sustitución de importaciones efectiva es, entonces, la diferencia entre el porcentaje de participación de las importaciones reales en el CA y el mismo porcentaje considerando las importaciones proyectadas. Es decir, la

sustitución de importaciones efectiva sería el porcentaje del CA que hubiese sido importado, según la proyección, pero dada la restricción a las importaciones, fue suplido por la producción nacional.

c) Impacto en la producción y empleo: se procede a comparar la evolución de las importaciones sectoriales con el índice de volumen físico de producción sectorial y el empleo sectorial. Los datos sectoriales se analizan a tres dígitos del CIIU, abarcando el período 2003 al 2015, distinguiendo las dos etapas de implementación de la política comercial y el momento de la crisis internacional, a fin de detectar cambios en los comportamientos de las variables.

5.3. Impacto de la LNA y de la DJAI en la cadena de valor

Para realizar el análisis del impacto de las medidas de política comercial a lo largo de la cadena de valor de cada sector estudiado, primero, se presenta de forma sintética la cadena de valor de la que forma parte cada sector, mostrando las interacciones con cada eslabón de la cadena, considerando la clasificación CIIU a tres dígitos. Las interacciones entre los diferentes eslabones de la cadena serán aproximadas a partir de los Cuadros de Oferta y Utilización del INDEC del año 2004, últimos disponibles, e información complementaria de informes de las cámaras sectoriales. A partir de esto, se determinarán las posibilidades de que cada eslabón tenga un mayor o menor grado de impacto de la política comercial aplicada en el sector de bienes finales.

El análisis de la cadena de valor constará de dos partes, donde se analizan los siguientes efectos: a) *efecto sustitución en la cadena*; y b) *efecto ahorro neto en divisas de la cadena*.

a) Efecto sustitución en la cadena: se detecta la existencia de este efecto cuando después de la aplicación de la LNA se evidencia un crecimiento de las importaciones, en kilogramos, de los principales insumos o bienes intermedios relacionados al sector de bienes finales, sobre el que se aplicó la LNA. Este cálculo no aplica para la DJAI, dado que este instrumento aplica de igual forma, en principio, a todas las importaciones.

A su vez, si así correspondiese, en los sectores de insumos donde la LNA ha sido significativa, se estudia si existió un efecto sustitución de insumos. Para dicho caso, se analiza la evolución de las importaciones de insumos en kilogramos en conjunto con la evolución de la producción, luego de la

implementación de la medida. Por último, a fin de reforzar el análisis realizado, se procede, en aquellos casos que sea posible, al análisis de las importaciones en dólares de máquinas y/o herramientas utilizadas principalmente para la producción tanto de bienes finales como de insumos.

b) Ahorro neto en divisas dentro de la cadena: para su cálculo se toma el ahorro bruto ya calculado y se le resta el incremento de las importaciones de insumos o bienes intermedios, considerando dos escenarios. El primero descuenta el total del monto importado del principal insumo del sector en cada trimestre, al monto generado de ahorro bruto en divisas ya calculado. Este cálculo es a los fines de conocer si el ahorro cubre la erogación que se generó al importar la totalidad de los insumos necesarios para sostener la producción. El segundo escenario, más prudente, considera conveniente descontar solo una parte de esta erogación, ya que de no haberse aplicado la medida, las importaciones de insumos hubiesen tenido un comportamiento más moderado. En consecuencia, solo se resta en cada trimestre el promedio trimestral del monto de insumos importado en el año inmediatamente previo a la implementación de la medida. En este caso no se optó por restar un promedio de los últimos años porque este monto en todos los sectores era menor a lo importado en el trimestre anterior a la medida y se prefirió sub estimar el ahorro neto y no sobre estimarlo. A su vez, en aquellos sectores donde las importaciones hayan disminuido y se compruebe una sustitución de bienes intermedios, se sumará este ahorro adicional al ahorro bruto previamente calculado, dando por resultado un ahorro neto superior al ahorro bruto.

5.4. Comparativo del impacto de la política comercial entre los sectores de la cadena de valor y entre las cadenas de valor

Como primer paso para identificar los impactos de la política comercial entre los diversos eslabones de cada cadena de valor y entre las cadenas de valor entre sí, se procederá a la sistematización de algunos indicadores ya construidos y a la tabulación de nuevos indicadores que permitan comparar los datos sectoriales entre cada eslabón de la cadena de valor y con los niveles generales de la economía.

Para cada cadena de valor se realizará un análisis que muestre la evolución anual de cada sector de bienes finales y su principal/es eslabón/es

relacionado/s en función a las siguientes variables: a) *grado de administración comercial*; b) *cantidad de empresas*; c) *producción*; d) *variación de las importaciones y exportaciones*; e) *índices de precios nacionales y del comercio exterior*; f) *márgenes de ganancia netos*.

a) Grado de administración comercial: los datos se obtienen en función al Índice de Restricción (IR) del bien final, ya calculado en la sección de elasticidades sobre comercio exterior de forma trimestral.

b) Cantidad de empresas: se exponen los datos extraídos del OEDE por sector industrial a estudiar, a cuatro dígitos del CIIU, en año base 2004 para facilitar su visualización.

c) Producción: se exponen los datos de producción en IVF en año base 2004, extraídos del Centro de Estudios para la Producción (CEP) al mayor nivel de desagregación posible por cada eslabón a estudiar, al mismo tiempo se agregan datos de producción a mayor nivel de desagregación, extraídos de otras fuentes, en la medida que sea posible.

d) Variación de las importaciones y exportaciones en kilogramos: se presenta la evolución de las importaciones y exportaciones en kilogramos de cada eslabón a estudiar en año base 2004, a fin de poder comparar su evolución.

e) Índices de precios nacionales y del comercio exterior: se presenta la evolución de los índices de precios al por mayor extraídos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC) a cuatro dígitos del CIIU en año base 2004. Los índices de precios de importación, exportación y mundiales se presentan también en año base 2004 para facilitar su comparación. Para su construcción se utiliza la metodología de Gaulier & et al. (2008). En cuanto a los datos de comercio para la construcción de los dos primeros índices se utiliza datos del INDEC, mientras que para la construcción del índice de precio mundial se utiliza datos del COMTRADE.

e) Ganancias netas: los datos de ganancia neta promedio por sector industrial CIIU a nivel de tres dígitos, el máximo de desagregación posible, se obtienen de AFIP y se calculan siguiendo la metodología de Cassini, et al. (2019).

Finalizado el análisis comparativo por eslabón de cada cadena, se procederá a la comparación de los resultados entre cadenas, a fin de encontrar diferencias y similitudes en cada proceso, por cada período de implementación de la política comercial.

5.5. Contribuciones

En términos generales, el trabajo aporta una nueva mirada sobre los efectos de la política comercial que puede ser replicada tanto para el análisis de diferentes instrumentos de política comercial como de distintos sectores industriales, realizando un aporte importante a la gestión pública.

En términos específicos, el trabajo permite la medición de los *grados de eficacia* de los instrumentos de política comercial, ya que permite dilucidar si estos fueron eficaces en términos de: la desaceleración de las importaciones, la expansión en los niveles de actividad económica del sector alcanzado y sus principales eslabones relacionados de la cadena de valor, la sustitución de importaciones, el ahorro de divisas y la protección de la producción y el empleo en momentos de crisis externas.

Para poder determinar esto, se desarrolla una *metodología* que permite conocer, diferenciar y comparar el *impacto distributivo* de las medidas de política comercial entre sectores de una misma cadena de valor y entre cadenas, captando las particularidades de cada estructura productiva. Esta metodología también desarrolla y contribuye a la construcción de indicadores e índices que permiten: a) la selección de sectores industriales donde la medida pudo ser significativa en intensidad, previo al análisis del impacto; b) conocer la discrecionalidad, magnitud y grados de restricción de la administración comercial en el tiempo; y c) conocer el ahorro bruto y neto en divisas.

5.6. Datos

En la presente sección se detallan las fuentes y metodologías de construcción de los datos que son utilizados para el análisis a lo largo del presente trabajo.

5.6.1. Construcción de los sectores industriales

Para la construcción de los sectores industriales se tuvo en cuenta la clasificación de sectores industriales realizada por la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) en su

tercera revisión a tres dígitos, ya que esta es compatible con los datos estadísticos disponibles del INDEC y del CEP, utilizados para construir la base de datos utilizada, durante el período seleccionado. A su vez, para la construcción de las importaciones de los sectores se tuvieron en cuenta las posiciones arancelarias a 6 dígitos del Sistema Armonizado que conforman los sectores del CIIU, en función a las tablas de correspondencia publicadas por Naciones Unidas⁴¹ y a las actualizaciones periódicas del Sistema Armonizado. El análisis de las posiciones arancelaria con LNA y sin LNA en cada sector se realizó a nivel de 8 dígitos de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM), debido a que la medida se aplicó a este nivel de desagregación.

Para la construcción de las importaciones del sector muebles correspondiente al CIIU 361, se eliminaron las posiciones arancelarias de la partida 9401, por formar parte del sector de autopartes. Esta partida denominada como “asientos”, se eliminó del sector porque su uso principal estaba destinado a asientos de aeronaves y/o vehículos. A su vez en Rampinini (2016) se pudo analizar a través de datos del NOSIS, que más del 90% de las importaciones acumuladas durante el 2002 al 2008 corresponden a empresas del sector automotriz y autopartes, siendo algunas de las principales empresas PABSA S.A– 19%–, Industrias LEAR de Argentina S.A –19%–, Peugeot y Citroën Argentina –10%–, Toyota –9%–, Johnson Controls Automotive Systems S.R.L – 8%–, Volkswagen Argentina S.A – 3%–, entre otras. Asimismo cabe destacar que de no sacar estas posiciones su influencia en el sector sería muy significativa debido a que su total acumulado durante 2002 al 2008 representaban casi un 50% de las importaciones en dólares del total del sector para los mismos años acumulados. Para la construcción de las importaciones del sector calzado correspondiente al CIIU 192, se eliminaron las posiciones arancelarias de la partida 6406, correspondientes a partes de calzado, ya que esta partida es uno de los insumos principales del sector.

En cuanto a la descripción de los sectores que forman parte de la cadena expuestos en el capítulo 7, se utilizó, la revisión 3 del CIIU, a tres y cuatro

⁴¹ Disponible en <https://unstats.un.org/unsd/classifications/econ/#corresp-hs>.

dígitos y en algunos casos se abrió a mayor detalle, tomando el ClaNAE 2004, que es la Clasificación Nacional de Actividades Económicas que realiza el INDEC en base a la codificación CIIU en su tercera revisión, la cual toma los códigos del CIIU para denominar las mismas actividades económicas a cuatro dígitos, su máxima apertura y siguiendo la práctica internacional incorporan aperturas a cinco dígitos de la rama de la industria manufacturera.

Para establecer las relaciones entre eslabones de las cadenas expuestas en el capítulo 7, se tomaron los cuadros de oferta y utilización del INDEC de 2004, donde relaciona eslabones a nivel de dos, tres y en algunos casos cuatro dígitos del CIIU en su tercera revisión, con productos codificados en la Clasificación Central de Productos (CPC) en su revisión 1.1.

5.6.2. Construcción de estadísticas y empalmes

Los datos del comercio internacional de los sectores fueron obtenidos de la base de datos del comercio internacional publicada por el INDEC, a partir de la cual se construyeron las importaciones y exportaciones sectoriales a tres dígitos del CIIU en millones de dólares y en cantidad (kilogramos). A su vez, los datos nominales fueron comparados con las series de importaciones y exportaciones expuestas en las fichas sectoriales del CEP y no se encontraron diferencias significativas (las diferencias son ínfimas).

El Producto Bruto Interno general de la economía está expresado en millones de pesos a precios de 2004 y la serie se encuentra empalmada con la de 1993, en ambos casos los datos son provistos por el INDEC.

En cuanto al Consumo Aparente en dólares por sector, estos datos se obtuvieron del CEP a tres dígitos en la mayoría de los casos, excepto para el sector Prendas de vestir – que el CEP lo denomina como “18A: Confección de prendas de vestir y de artículos de piel”, incluyendo al sector CIIU 181, prendas de vestir y el sector CIIU 182, adobo y teñido de pieles – y el sector madera aserrada – que el CEP denomina “20A: Fabricación de madera y sus productos (excepto muebles), corcho, y artículos de paja”, incluyendo al sector CIIU 201, madera aserrada y cepillados de madera y el sector 202 fabricación de productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables –. Los datos faltantes del CA para completar el período, correspondientes al último trimestre

de 2014 y al año 2015, fueron aproximados a partir de la evolución del CA del INDEC de cada sector pero a dos dígitos del CIIU. Previamente, se comparó la evolución del CA de los sectores a dos y a tres dígitos, encontrando evoluciones iguales en todos los años comparados. La serie del CA del INDEC a dos dígitos contempla el período desde 2004 hasta la actualidad. Por último se detalla que el CA se obtiene mediante el cálculo del Valor Bruto de Producción (VBP) en dólares menos las importaciones, más las exportaciones de cada sector.

Los datos del IVF sectoriales son a tres dígitos, excepto en los dos sectores antes detallados, fueron obtenidos del CEP desde 2003 hasta el tercer cuatrimestre de 2014. Los datos faltantes del IVF para completar el período, correspondientes al último trimestre de 2014 y al año 2015, fueron aproximados a partir de la evolución del IVF del INDEC de cada sector pero a dos dígitos del CIIU. Previamente, se comparó la evolución del IVF de los sectores a dos y a tres dígitos, encontrando evoluciones iguales en todos los años comparados. La serie del IVF del INDEC a dos dígitos contempla el período desde 2004 hasta la actualidad.

Se detalla, que solo en el caso del sector 181, confección de prendas de vestir, el IVF expuesto en el capítulo 8, se obtiene del Ministerio de Hacienda, de los Informes de Cadena de Valor: Algodonera- Textil.

Los datos de empleo y empresas se expresan a nivel de tres o cuatro dígitos del CIIU, según el análisis abordado. Estos datos se obtienen del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), a su vez en algunos casos se exponen datos de empresas a mayor nivel de desagregación a nivel de ClaNAE, que fueron obtenidos del GPS de Empresas del Ministerio de Producción y Trabajo.

5.6.3. Construcción del Tipo de Cambio Real Multilateral Sectorial (TCRMS)

Para la construcción del TCRMS se empleó el tipo de cambio nominal de los principales socios comerciales presentes en las importaciones de cada sector CIIU, utilizando como deflactor al índice de precio al por mayor (IPM) a tres dígitos, correspondiente a cada sector. Los datos del tipo de cambio son

provistos por el Centro de Economía Internacional (CEI) de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y los datos de precios por el INDEC. Las ponderaciones de los tipos de cambio reales bilaterales con los socios comerciales de importación se realizan según la participación de cada uno de los países en los montos totales importados de cada sector, de forma anual, a fin de asegurar estabilidad intertemporal de las ponderaciones. A su vez, este cálculo considera a todos los socios comerciales con los que se cuente datos, por más pequeña que haya sido su participación, superando al menos en todos los casos el 80% del comercio total, en todos los períodos calculados.

La fórmula utilizada para la construcción del TCRMS se expone a continuación:

$$TCRMS_{st} = \sum (TCRB_{jst})^{\omega_{jsa}}$$

donde:

$TCRMS_{s,t}$: es el tipo de cambio real multilateral sectorial del sector “s” para cada trimestre “t”.

$TCRb_{j,s,t} = TCN_{j,t} * P_{j,t} / P_{s,t}$, es el tipo de cambio real bilateral con el país “j”, del sector “s”, en el trimestre “t”.

$\omega_{j,s,a}$ = es la participación del país “j” en las importaciones Argentinas del sector “s”, en el año “a”.

$TCN_{j,t}$ = es el tipo de cambio nominal del peso argentino con respecto a la moneda del país “j”, promedio en el trimestre “t”.

$P_{j,t}$ = es el Índice de Precios al Consumidor del país “j” correspondiente al promedio del trimestre “t”.

$P_{s,t}$ = es el Índice de Precio Mayoristas (IPM) de Argentina correspondiente al sector “s” promedio del trimestre “t”.

5.6.4. Índices de precio del comercio internacional

Para el cálculo de los índices de precio se eligió una fórmula de ponderaciones móviles del tipo Paasche, siguiendo el trabajo realizado por Gaulier, et al. (2008). Se utilizó para la construcción de los índices de precios de importación y exportación, los valores unitarios – montos totales en dólares dividido la

cantidad total en kilogramos – trimestrales de cada posición arancelaria a 8 dígitos NCM, correspondiente al sector CIIU a cuatro dígitos, publicados en las estadísticas de comercio exterior del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), ponderados por la participación de cada posición arancelaria NCM en el total importado o exportado del sector, en forma trimestral. En cuanto a la unidad de medida considerada, si bien solo era posible tomar kilogramos debido a ser la única unidad de medida uniforme a todos los productos disponible en los datos públicos, la desagregación a cuatro dígitos del CIIU permite aproximar bienes de similares características.

Para la construcción del índice de precio mundial sectorial se aplicó la misma metodología antes mencionada, pero las estadísticas de comercio exterior fueron obtenidas de la base de datos COMTRADE de Naciones Unidas y el nivel de desagregación máximo disponible es de 6 dígitos del Sistema Armonizado, con la construcción de sectores también a cuatro dígitos del CIIU. La fórmula de Paasche utilizada para el cálculo de los índices de precios mencionados por cada sector a cuatro dígitos del CIIU, se expone a continuación:

$$IP_{jt} = \frac{\sum_i P_{ijt} \cdot q_{ijt}}{\sum_i P_{io} \cdot q_{ijt}} \cdot 100$$

donde:

IP_{jt} : Índice de precio en el trimestre j de la unidad elemental i .

p_{ijt} : valor unitario en dólares de la unidad elemental i en el trimestre j del año t .

q_{ijt} : cantidad en kilogramos de la unidad elemental i en el trimestre j del año t .

P_{io} : valor unitario en dólares de la unidad elemental i en el año base 2004.

5.6.5. Márgenes de Ganancia Netos

Los datos utilizados a nivel sectorial surgen de la información tributaria contenida en los Anuarios Estadísticos de la AFIP, dentro de la sección “Información sobre declaraciones juradas”, “Impuestos a las ganancias de sociedades”. Esta sección contiene las declaraciones juradas presentadas por las sociedades comerciales,

clasificadas sectorialmente con una desagregación a tres dígitos del CIIU. Siguiendo la metodología desarrollada por Cassini, Zanotti, & Schorr (2019), el resultado contable se obtiene a partir de la suma de los importes de “resultado contable utilidad” menos la suma de los importes de “resultado contable quebranto” de las empresas del sector. Los márgenes de ganancia netos se calcularon como el resultado contable sobre las ventas.

5.7. Entrevistas

Se realizaron entrevistas abiertas semiestructuradas, que incluyeron a diferentes agentes de las cadenas de valor involucradas en el análisis, con una duración mínima de 45 minutos y máxima de 2 horas, que fueron grabadas, extrayendo de ellas contenidos significativos para el presente trabajo.

Los entrevistados fueron: los directivos de la Federación Argentina de la Industrial de la Madera y afines (FAIMA), la cual nuclea a las cámaras empresarias de muebles y de madera de Argentina; los directivos de la Cámara de Muebles y equipamiento de la ciudad de Córdoba (CAMMEC); el presidente y el asesor de comercio exterior de la Cámara de la Industria Maderera y Afines de Cañada de Gómez (CIMA); el presidente y varios directivos de la Fundación para el Desarrollo de Cañada de Gómez (FUDECA); el asesor de la industria forestal de la provincia de Misiones; el presidente de Cámara Argentina de Industriales Proveedores de la Industria del Calzado; la coordinadora de comercio exterior de la Cámara de la Industria del Calzado (CIC), tres asesoras de economía de la Federación de Industrias Textiles Argentinas (FITA) en diferentes períodos de gestión de la federación y el director ejecutivo y la economista jefa de la Fundación Pro-TEJER.

En el transcurso de las entrevistas se procuró recolectar información relevante tomando como referencia las hipótesis planteadas en el presente trabajo. Las personas entrevistadas expusieron sus puntos de vista. La variedad de personas entrevistadas junto con el análisis de documentación secundaria permitió la triangulación de los datos que en ciertas instancias resultó necesaria para validar, confirmar o refutar los indicios de la investigación en curso.

A continuación, se destacan algunos aspectos claves extraídos de las entrevistas para cada uno de los sectores.

Sector muebles:

- Aseguraron que la desaceleración en la producción del sector en 2007 se relaciona con el elevado crecimiento de las importaciones a partir del 2004, poniendo en riesgo la producción nacional.
- Descartaron la posibilidad de que los mismos fabricantes de muebles sean los que generaron los incrementos de las importaciones de muebles, destacando que el grueso de dichas importaciones ha sido sustanciado por grandes actores ubicados en el eslabón de la comercialización, como supermercados, grandes tiendas especializadas en Muebles para el hogar, entre otros.
- Han manifestado que el sector proveedor de tableros se encuentra concentrado en 4 a 5 empresas, señalando un comportamiento abusivo de mercado por parte de estas, mencionando en algunos casos que no existe un precio de referencia claro y que dichos actores no tienen una lista de precios homogénea para todos los compradores, sino que los precios se negocian de forma bilateral con las empresas.
- Han destacado el papel fundamental que tuvieron la LNA en la reactivación del mercado de muebles luego de la crisis internacional, en el crecimiento de la producción posteriormente y su tracción a lo largo de la cadena. Asimismo, también destacaron comportamientos abusivos por parte de algunos eslabones de la cadena, específicamente en el sector de tableros, debido a la falta de intervención y control estatal.
- Sostuvieron haber tenido pérdidas de los mercados exportadores en 2008 – Estados Unidos principalmente– y no haberse recuperado en el tiempo.
- Manifestaron tener algún tipo de problemas para continuar con un proceso de expansión de la producción durante el período de DJAI, muy asociado a los incrementos de precios generados por los sectores concretados.
- Mencionaron que finalizado el período de LNA, a principio de la implementación de la DJAI, los sectores de tableros habían comenzado a realizar inversiones en la producción pero que estas se desestimaron al registrar una fuerte desaceleración de sus exportaciones.

Sector calzado:

- Aseguraron que el gran crecimiento que tuvo la producción de calzado se asoció directamente a las políticas de administración comercial durante ambos períodos.
- Mencionaron un efectivo proceso de sustitución de importaciones tanto de calzado como de partes a partir de la implementación de las medidas, destacando algunos casos de éxito también relacionados a productores nacionales de máquinas, como es el caso de la empresa FABBRO, encargada de la producción de matricería de alta frecuencia y fondos y BEYMEC (Rodines) productora de máquinas inyectoras de suelas, que han crecido de forma sustancial durante el período de administración comercial. A su vez, se mencionó que en la actualidad la última empresa mencionada se encuentra en graves problemas financieros y debió reorientar su negocio al servicio técnico dejando de producir maquinarias debido a que estas son importadas de China y Brasil.
- Manifestaron que la sustitución de importaciones estuvo vinculada a un calzado de baja o media gama, con mayor propensión a utilizar menor cantidad de cuero a lo largo de los años. En el caso de partes se mencionó que se han sustituido tanto partes superiores o capelladas como inferiores o suelas, desarrollando un amplio abanico de proveedores nacionales.
- Aseguraron que la aplicación de la LNA en 2005 estuvo directamente vinculado al calzado deportivo, a partir del cual se comenzó a producir/ensamblar este tipo de calzado en Argentina, al mismo tiempo que destacaron la importancia de las medidas *antidumping* establecidas en 2009 dirigidas hacia China, motorizadas por este sector. Una de las empresas destacadas durante este período fue DASS Argentina, quien en la actualidad tiene serios problemas productivos debido a la apertura importadora. Luego mencionaron que a partir de 2008 los controles se hicieron más rigurosos y abarcaron a todo el calzado en su conjunto. Finalmente, durante el período de DJAI se limitó la importación de partes de calzado.
- Mencionaron que parte del incremento en la producción y el empleo relacionada al sector de calzados no se pudo captar debido a que muchas empresas productoras aumentaron la tercerización de la producción en talleres llamados aparadores, de escasa formalidad.

- Manifestaron incrementos sustanciales de precios del cuero, sobre todo en 2010 y a final del período, esto lo relacionaron con la falta de abastecimiento en el mercado interno de cueros y con los incentivos en la producción de calzado. Si bien manifestaron que los mayores problemas de oferta fueron durante el crecimiento de las exportaciones de cuero, no pudieron asegurar que durante la baja de las exportaciones la oferta de cuero haya sido suficiente.
- Aseguraron tener algún tipo de problemas para continuar con un proceso de expansión de la producción durante el período de DJAI, muy asociado a la falta en la oferta de cuero de calidad y/o asociado a las complicaciones para importar algún tipo de insumo para la producción.
- Comentaron que la gran atomización de empresas, tanto en calzado como en partes, evitó abusos en los precios, no obstante, mencionaron las dificultades que generan los costos de la materia prima relacionada al plástico utilizado para la producción de suelas – TR, PVC, PU, entre otros –, oferta que se encuentra dolarizada y concentrada en pocas empresas internacionales.

Sector prendas de vestir:

- Coincidieron que el proceso de sustitución de importaciones fue más claro tanto en el sector de prendas de vestir como en el de hilado, a partir de 2011, aunque destacan resultados positivos al interior de estos sectores en momentos previos al 2011. Por otro lado, los entrevistados si bien manifiestan la importancia de la LNA, también consideran que el aumento de la producción se debió a una combinación de varios factores: i) crecimiento del mercado interno, ii) la protección comercial; iii) tipo de cambio real alto. En cuanto a la DJAI, se manifestó que esta fue una traba bastante tediosa como para impulsar la producción nacional.
- No pudieron asegurar que el crecimiento de la producción de hilados haya sido suficiente para cubrir la demanda del sector de prendas de vestir, si bien destacan que la Argentina tiene una gran oferta de hilados de algodón, incluso con excedente de exportación, manifestaron que existen componentes que son importados como los hilados de fibras artificiales y colorantes, ya que su oferta nacional es insuficiente. Con lo cual la limitación de la importación durante el período de DJAI trajo fuertes complicaciones para continuar un crecimiento.

- Mencionaron que las hilanderías de algodón, al ser este insumo un *commodity*, dolarizan sus precios. Sin embargo, mencionaron que el producto que es un *commodity* no es el hilado, sino el algodón, por lo tanto los aumentos de precios podrían no estar justificados, aunque consideran que muchos de sus costos están dolarizados. A su vez, también mencionan que el sector de prendas de vestir denuncia la existencia de un componente especulativo en los precios de los hilados e insumos, producto de la protección comercial, más aún durante la DJAI.
- Manifestaron que los incrementos en los índices de precios de importación podrían estar vinculados con una sustitución de importaciones de baja a media gama, en efecto, debido a ello la apertura importadora a partir de 2015 destruye la producción nacional sustituida. Si bien también mencionan que el incremento de los precios de importación de las prendas de vestir podría estar vinculado a un comportamiento de sobrefacturación de importaciones para fugar dinero al exterior, en particular en los momentos de restricciones cambiarias duras, esta conducta la consideran marginal. En cuanto a los incrementos en la evolución de los precios de exportación, destacan el desarrollo de una producción nacional de nicho con alto valor agregado que logró exportar a segmentos de mayor sofisticación.

6. Análisis de la LNA en los sectores seleccionados

El presente capítulo trabajará con las hipótesis de trabajo 1: *la aplicación de la LNA y la DJAI generó una reducción de las elasticidades precio e ingreso de las importaciones en los sectores afectados*, la hipótesis de trabajo 2: *mayores niveles de restricción de la política comercial implican una mayor eficacia de las medidas en términos de mejoras en los niveles de producción*, y por último la hipótesis de trabajo 3: *las importaciones de las posiciones arancelarias sin LNA continuaron creciendo en cada sector mientras que las importaciones de las posiciones arancelarias con LNA disminuyeron, esto generó un incremento de la producción y empleo del sector afectado, incluso la medida permitió mantener los niveles de actividad en cada sector al momento de estallido de la crisis internacional*. Para ello, primero se realiza una introducción sobre el contexto de la economía Argentina durante la posconvertibilidad con una breve descripción de la situación de los sectores industriales argentinos y de las medidas de política comercial aplicadas durante el período estudiado. Luego el capítulo se divide en tres secciones, la primera es *la Justificación de los sectores seleccionados*, la segunda es el análisis de *Impacto de la LNA en las elasticidades del comercio exterior* mediante un análisis econométrico y la última analiza el *Impacto de la LNA en los niveles de actividad del sector*.

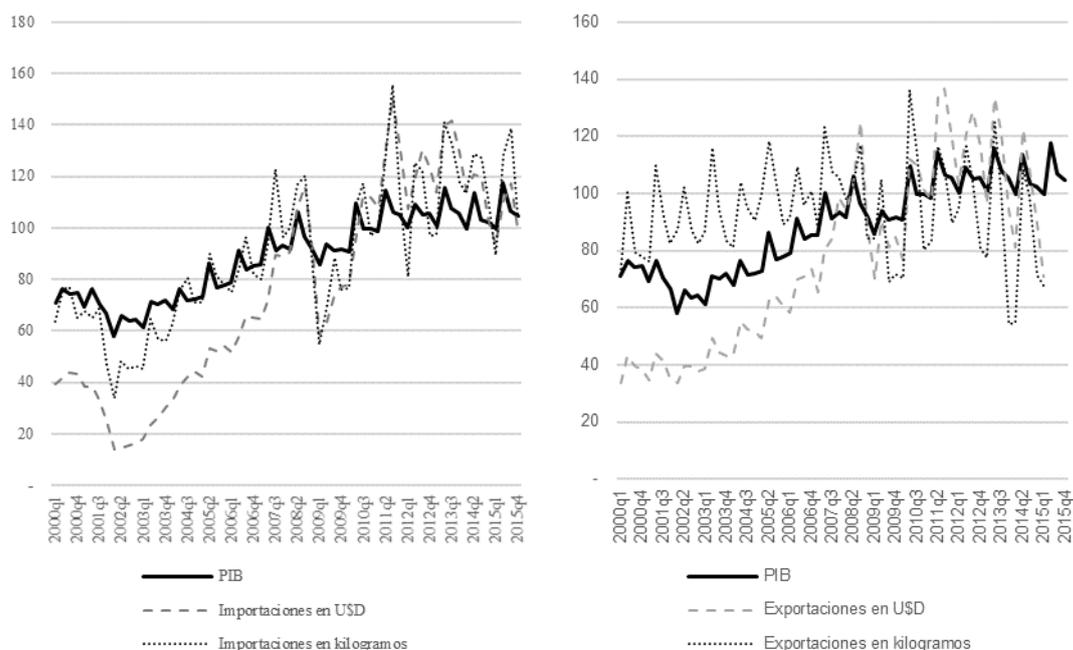
6.1. Contexto de la economía Argentina durante la posconvertibilidad

Luego de la crisis de la Convertibilidad del año 2002, Argentina registra una expansión del consumo y de la producción, recuperando en 2005 los niveles de actividad de 1998 (Schorr & Azpiazu, 2010). La fuerte devaluación de 2002 generó una protección frente a las importaciones de manera natural, por lo menos en los primeros años, que implicó que muchos sectores recuperaran los niveles de producción y empleo, al mismo tiempo que recuperaron o ganaron mercados de exportación (Goldstein, Zack & Kulfas, 2017). Esta barrera natural producida por el tipo de cambio se fue esfumando paulatinamente, evidenciando un rápido crecimiento de las importaciones a una tasa de variación promedio anual del 32 durante el período 2003 al 2008, poniendo nuevamente en riesgo aquellos sectores, muy sensibles a las importaciones e

importantes en empleo y composición de Pymes, que fueron afectados durante la convertibilidad (Porta & Bugna, 2007).

En efecto, debido a este crecimiento acelerado de las importaciones, sectores como la industria de muebles, manifestaron una desaceleración en su producción en 2007 (Rampinini, 2016). Sin embargo, la desaceleración de la producción a nivel general sucedió en el 2009, con el impacto de la crisis internacional, mostrando luego una rápida recuperación durante 2010 y 2011. A partir de 2012 la economía Argentina comenzó una fase de estancamiento (Goldstein, et al., 2017). Los Gráfico 7 y Gráfico 8, comprueban lo mencionado anteriormente, es decir un constante crecimiento del PIB y de las importaciones en términos reales desde 2002 hasta 2008, acompañados por una apreciación del tipo de cambio real multilateral rápida luego de la posconvertibilidad. A partir de 2012, se observa un estancamiento del PIB, el tipo de cambio real multilateral (TCRM) continúa apreciándose levemente hasta la devaluación de 2014, mientras que las importaciones crecen hasta 2012, mostrando una constante desaceleración en los años siguientes.

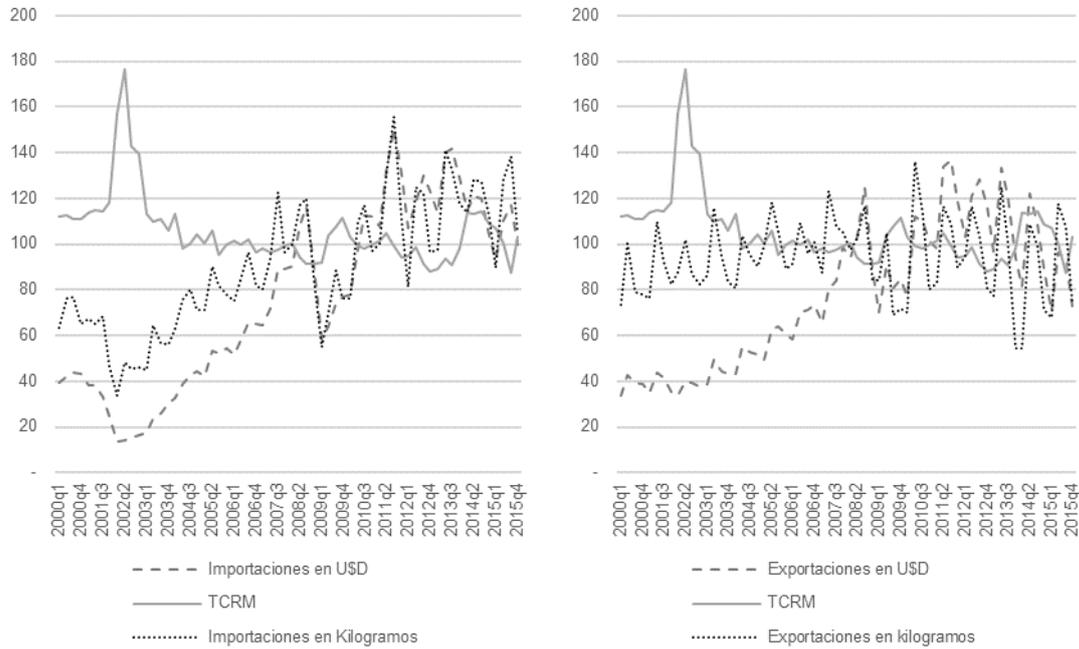
Gráfico 7. Evolución del PIB a precios constantes 2004 y de las importaciones en miles de dólares (año base 2010)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

F

Gráfico 8. Evolución del TCRM y de las importaciones en dólares (año base 2010)

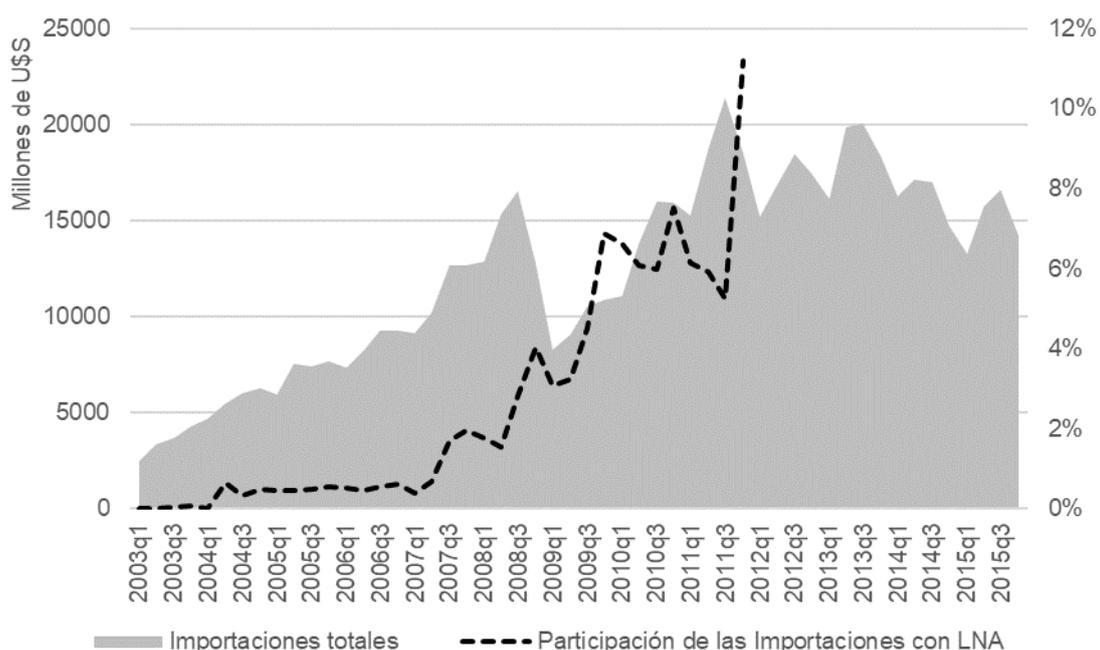


F

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC y CEI.

Frente al panorama expuesto, tomó protagonismo una estrategia de administración comercial. Primero, a partir del 2008 al 2011, con una mayor intensificación en la cantidad de posiciones arancelarias NCM afectadas, y luego, a comienzos de 2012, con la implementación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI), que se aplican a las importaciones de toda la economía. El Gráfico 9 expuesto a continuación muestra la intensificación de la aplicación de LNA sobre las importaciones de la economía Argentina.

Gráfico 9. Intensificación de la LNA



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC e Infoleg.

Sin embargo, a pesar de la intensificación de la LNA, e incluso siendo para algunos sectores un número significativo de posiciones arancelarias afectadas, el cambio en el comportamiento general de las importaciones se observa a partir de la aplicación de la DJAI. A partir de esta medida, como se manifiesta en el Gráfico 8, la relación importaciones sobre PIB se encuentra levemente alterada ya que las importaciones quiebran la tendencia alcista que venían teniendo, mientras que el PIB se observa estable. En cuanto al TCRM general, no parece haber contribuido a la caída de las importaciones ya que este se aprecia levemente hasta la devaluación de 2014.

6.2. Justificación de los sectores seleccionados

El criterio de selección de los sectores está basado en tres aspectos, primero se considera la intensidad de la LNA que afectaron a la importación de los sectores industriales. Para ello, siguiendo el desarrollo de Rampinini (2016), se procedió a la construcción del Índice de Protección (IP), el cual mide la participación que tienen las posiciones arancelarias NCM que serán afectadas por la LNA, en el monto total importado del sector antes de la aplicación de la LNA. Segundo, se considerará aquellos sectores con una tasa de variación anual de las importaciones superior a la media general de la economía.

Finalmente, se tendrán en cuenta aquellos sectores que superen la tasa promedio de participación sectorial en el empleo industrial total generado en la economía. A medida que se van analizando los indicadores en el orden establecido, se van descartando aquellos sectores que no cumplen con el umbral propuesto.

6.2.1. Índice de Protección (IP)

Para la construcción del IP procede a sumar el total de las importaciones acumuladas de las posiciones arancelarias del sector que fueron afectadas por la LNA, en los 36 meses previos⁴² a la aplicación de la primera resolución con LNA y se lo divide por el total importado del sector, acumulado en igual período. A partir de estos datos se construye un promedio anual del IP hasta 2012 – aunque para dicho año conviven la LNA con la DJA, y recién en 2013 quedan solo vigentes la DJAI– que abarcan el total de posiciones importadas, lo que significaría para este índice un 100 de protección. Los resultados de este primer indicador de cobertura, se exponen en la Tabla 4, de mayor a menor, en función a los resultados del 2012. La tabla a su vez muestra el año de implementación de la LNA por sector.

Se seleccionan aquellos sectores con el siguiente criterio de corte: de los 66 sectores industriales existentes 39 sectores tuvieron LNA, 21 sectores superaron el 10% del IP por lo menos durante 3 años consecutivos⁴³ siendo el promedio del IP de estos sectores el 47%, por lo cual se redondeó a un IP de corte en el 50% con tres años consecutivos por lo menos. Los sectores que superan este umbral en la Tabla 4, son los primeros 11 sectores CIIU, desde el 361 –muebles– hasta el 251 –caucho–, exceptuando al sector 342 –carrocerías

⁴² Respecto a la temporalidad del corte, ver capítulo metodológico, sección 5.1

En los casos donde el IP no superó el 2% en el primer momento donde se aplicó la LNA, pero sí lo hizo posteriormente, se consideraron los 36 meses previos al momento en que el IP supera a ese guarismo.

A su vez, con los sectores muebles, prendas de vestir y calzado, se realizó un segundo testeo tomando 48 meses –4 años– y 60 meses – 5 años – arrojando un IP similares a los 36 meses, ver capítulo metodológico, sección 5.1.

⁴³ Respecto a la temporalidad del corte, ver capítulo metodológico, sección 5.1

para vehículos– y 322 –transmisores de radio y tv– que, si bien su IP es muy superior al 50, no cumple el requisito de contar con la medida durante 3 años consecutivos. El resto de los sectores son descartados, quedando la muestra con 9 sectores de los 39 sectores CIU a tres dígitos donde se implementó la LNA.

Tabla 4. Índice de Protección por sector (en porcentaje)

Sector CIU	Descripción sintética	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
361	Muebles ⁴⁴							95	95	95	95
359	Motocicletas y Bicis	1	1	1	1	38	74	77	82	84	84
173	Tejidos y art. de punto					18	42	77	83	83	83
322	Transmisores de radio y televisión									75	75
192	Calzado ⁴⁵						72	72	72	71	71
293	Aparatos de uso doméstico		48	50	50	50	51	59	73	69	69
181	Prendas de vestir, excepto prendas de piel					1	12	40	68	68	68
171	Hilatura, tejeduría y productos textiles						33	42	65	64	64
191	Cueros y art. talabartería					56	56	56	56	56	56
342	Carrocerías para vehículos automotores									54	54
251	Productos de caucho				1,7	1,7	1,7	19	52	54	54
319	Otros tipos de equipo eléctrico									51	51
222	Actividades de impresión							49	47	48	48
314	Acumuladores y de pilas y baterías primarias							44	44	44	44
172	Otros productos textiles		0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	11	31	31	31
292	Maquinaria de uso especial						3	9	23	23	23
243	Fibras artificiales						20	20	20	20	20
312	Aparatos de distribución y control de la energía eléctrica							16	16	19	19
369	Otras Industrias manufactureras					9	9	10	13	13	13
343	Partes, piezas para vehículos automotores							3	3	12	12
289	Otros productos elaborados de metal						0,4	4	11	12	12
323	Receptores de radio y televisión, entre otros.						6	6	6	12	12
221	Actividades de edición							11	11	11	11
252	Productos de plástico									10	10
210	Papel y de productos de papel					5	5	6	8	10	10
311	Motores, generadores y transformadores eléctricos							4	7	10	10
261	Vidrio y sus productos							1	1	9	9
291	Maquinaria de uso general						1	2	6	8	8
281	Productos metálicos para uso estructural							6	6	8	8
315	Lámparas eléctricas y equipo de iluminación									6	6
202	Productos de madera, corcho, paja y materiales trenzables							5	5	5	5
313	Hilos y cables aislados									5	5
300	Maquinaria de oficina, contabilidad e informática							0,7	0,3	4,2	4,2
269	Productos minerales no metálicos							2,5	2,5	3,4	3,4
341	Vehículos automotores									1,7	1,7

⁴⁴ El sector muebles tiene excluidas las posiciones arancelarias de autopartes. Para más información visitar el capítulo metodológico, sección 5.6.1.

⁴⁵ El sector calzado tiene excluidas las posiciones arancelarias de partes de calzado. Para más información visitar el capítulo metodológico, sección 5.6.1.

Sector CIIU	Descripción sintética	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
271	Industrias básicas de hierro y acero						0,1	0,2	0,7	1,4	1,4
241	Sustancias químicas básicas							0,5	0,5	0,9	0,9
242	Otros productos químicos							0,8	0,8	0,8	0,8
331	Aparatos e instrumentos médicos							0,1	0,1	0,2	0,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las resoluciones extraídos de Infoleg y Tarifar.

6.2.2. Evolución de las importaciones

El presente apartado analiza cuáles de los sectores preseleccionados cumplen con el segundo criterio de selección, que es manifestar una tasa de crecimiento anual de las importaciones superior o igual a la media de la economía durante el período 2003 hasta el 2008 y el período 2003 al 2006⁴⁶. A partir de los datos se puede evidenciar que solo se descartaran los sectores hiladura, tejedura y productos textiles (CIIU 171) y productos de caucho (CIIU 251), ya que sus tasas de crecimiento anual promedio en ambos períodos fueron inferiores a la media de la economía. El sector artículos de punto (CIIU 173) requiere una distinción especial, ya que, si bien no cumple el requisito estipulado en el primer período de análisis de 2003 a 2006 – tupa 31–, en el segundo período que va de 2003 al 2008 lo supera ampliamente – tupa 41–, ello se debe a que, a pesar de la aplicación de la LNA en 2007, la protección no fue significativa hasta 2009 – IP del 77%–, por lo cual este sector no será descartado.

Tabla 5. Evolución de las importaciones por sector (en porcentaje)

Datos	Sector	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TVPA 03/08	TVPA 03/06
TV M	Total de la economía		62	28	19	31	29	32	36
IP	Motocicletas y Bicis	1	1	1	1	38	74	84	112
TV IMPO			151	106	85	59	39		
IP	Muebles*							54	57
TV IMPO			109	41	32	57	44		
IP	Prendas					1	12	46	44
TV IMPO			78	35	25	39	59		
IP	Cuero y talabartería					56	56	32	40
TV IMPO			71	17	38	13	26		
IP	Calzado						72	32	37
TV IMPO			54	27	32	23	27		
IP	Tejidos y art. de punto					18	42	41	31
TV IMPO			61	14	22	75	40		
IP	Aparatos de uso doméstico		48	50	50	50	51	28	37
TV IMPO			60	34	21	47	-10		
IP	Productos de caucho				2	2	2	24	21
TV IMPO			28	18	19	34	24	-36	
IP	Hilatura, tejedura y productos textiles						33	16	20
TV IMPO			25	27	8	12	9		

⁴⁶ Respecto a la temporalidad del corte, ver capítulo metodológico, sección 5.1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Referencia:

IP índice de protección

*Muebles no cuenta con un valor de IP porque la LNA empieza en 2009

TV IMPO: tasa de variación anual de las importaciones

TVPA: tasa de variación promedio anual de las importaciones

Por otro lado, la Tabla 5 permite visualizar las tasas de crecimiento anual de las importaciones en todos los sectores, mostrando que la mayoría de estos ha superado ampliamente las tasas anuales de crecimiento de las importaciones generales, salvo el caso de los sectores descartados y en el año 2007 el sector calzado.

6.2.3. Importancia de los sectores en relación a la generación de empleo

Por último, se toma en cuenta cuales de los sectores superan la tasa promedio de participación sectorial en el empleo industrial total generado en la economía, que es del 1,7 para el año 2008. En este caso, como se ven la Tabla 6, quedan eliminados los sectores aparatos de uso doméstico, tejidos y artículo de punto y motocicletas y bicicletas, incluso es aún peor si los datos se analizan previo a la medida, considerando que el aumento del empleo en estos sectores en 2008 ya está influido por esta. En cuanto al sector cuero y talabartería, si bien este sector está por encima de la media de participación en el empleo industrial total, su estudio se realizará dentro de la cadena de valor del sector calzado. En cuanto a los tres sectores finales resultantes, el sector prendas es el que más contribuye con el empleo industrial siendo su participación del 4,1 del total del empleo registrado, seguido por el sector calzado con un 2,2 y luego el sector muebles con un guarismo del 1,9.

Por último, otro aspecto que no fue considerado en la selección pero que es importante destacar es la relevancia que estos sectores tienen en la cantidad total de empresas, posicionándose también por encima de la media de participación en el total de empresas en el año 2008. Representando el sector prendas de vestir casi el 7% de la cantidad total de empresas industriales, el sector muebles el 4% y el sector calzado el 2,2%. Si bien los datos disponibles

a tres dígitos del CIIU no contienen el tamaño de las empresas que participan en el sector, los datos a dos dígitos muestran que el número de micro y pequeñas empresas para el 2008 en los tres casos era muy cercano al 90%⁴⁷.

Tabla 6. Empleo

Datos	Sector	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Empleo Ind.	Total Industria	797.11	898.66	989.34	1.070.42	1.145.74	1.211.91
		3	7	0	5	4	6
Empleo IP	Prendas	3,5	4,2	4,8	5,4	5,9	6,2
						1	12
Empleo		27.794	33.572	38.330	43.367	47.085	49.240
Empleo IP	Calzado	2,3	2,3	2,5	2,8	3,0	3,3
							72
Empleo		18.670	18.067	19.961	22.024	24.160	26.618
Empleo IP	Muebles	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9
Empleo		12.036	14.463	16.760	19.321	21.559	22.777
Empleo IP	Cuero y talabartería	1,7	2,0	2,0	2,1	2,0	2,0
						56	56
Empleo		13.582	15.585	16.081	16.382	16.095	15.642
Empleo IP	Aparatos de uso doméstico	1,0	1,2	1,3	1,4	1,6	1,6
			48	50	50	50	51
Empleo		7.891	9.204	10.431	11.391	12.468	13.066
Empleo IP	Tejidos y art. de punto	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3
						18	42
Empleo		6.947	8.038	8.813	9.610	10.290	10.729
Empleo IP	Motocicletas y Bicis	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5
		1	1	1	1	38	74
Empleo		1.368	1.579	1.969	2.517	3.075	3.637

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OEDE.

Referencia: Empleo: participación del empleo del sector sobre el total del empleo industrial

En conclusión, los tres sectores seleccionados para el presente trabajo son aquellos que han: registrado un IP superior al 50 por lo menos por más de tres años consecutivos; han evidenciado una tasa de crecimiento anual de sus importaciones muy elevada y superior a la tasa de crecimiento medio de las importaciones generales de la economía Argentina; y tercero han registrado

⁴⁷ Par el año 2008, el 92 del sector CIIU 36, fabricación de muebles y demás industrias manufactureras, estaba conformado por micro y pequeñas empresas; el 89 del sector CIIU 18, fabricación de prendas de vestir, adobo y teñido de pieles estaba conformado por micro y pequeñas empresas; y por último, el 87,5 del sector CIIU 19, Curtido y adobo de cueros, fabricación de maletas, bolsos de mano, artículos de talabartería y guarnicionería, y calzado, está conformado por micro y pequeñas empresas. En todos los casos no se consideró para el cálculo las medianas de empresas.

una participación en la generación de empleo industrial superior a la media sectorial. En resumen, lo expuesto presenta motivo suficiente para justificar la selección de los sectores y esperar que la medida de política comercial pueda tener algún tipo impacto en los sectores seleccionados y o en su cadena de valor.

6.3. Impacto de la LNA en las elasticidades del comercio exterior

El siguiente apartado se propone indagar sobre el efecto de la política de regulación del comercio exterior en la Argentina entre 2003 y 2015, considerando los diferentes momentos de la política comercial e intentando detectar los efectos de estas políticas sobre las elasticidades del comercio exterior en los sectores seleccionados, con información sectorial desagregada. Para ello, se calculan las elasticidades del comercio exterior mediante dos tipos de metodologías econométricas, en orden de probar con una mayor robustez las hipótesis, identificando quiebres estructurales. El presente apartado se divide en cinco partes, primero se realiza un breve recorrido por los antecedentes de trabajos realizados en la materia en relación a las elasticidades precio y cantidad del comercio exterior y sus principales hallazgos. Segundo, se desarrolla un análisis de la dinámica importadora sectorial. Tercero se expone la metodología utilizada para la construcción de la muestra. Cuarto, se mencionan los criterios de identificación para estimar los cambios en las elasticidades precio e ingreso de las importaciones producidos por las medidas de administración del comercio exterior, presentando el enfoque empírico, las variables y las hipótesis a testear. Quinto, se presentan los resultados de la estimación y los modelos predictivos del ejercicio, a partir de los cuales se estima: i) cuál hubiese sido el crecimiento de las importaciones de bienes finales de no mediar la regulación al comercio exterior, mensurando la magnitud de la restricción a partir de la construcción del Índice de Restricción (IR); ii) y el cálculo del ahorro bruto en divisas generado por la medida.

6.3.1. Elasticidades precios y cantidad, del comercio exterior: antecedentes de estudios para la Argentina

La elasticidad-precio de la demanda de importaciones (exportaciones) se define como el cambio porcentual en la cantidad demandada de importaciones

(exportaciones) ante un cambio del uno por ciento en el precio relativo. La elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones (exportaciones) se define como el cambio porcentual en la demanda de importaciones (exportaciones) frente a un cambio del uno por ciento en el ingreso del país demandante. Los análisis tradicionales muestran que las importaciones dependen principalmente del aumento del ingreso real de la economía y de las modificaciones de los precios relativos. Por este motivo, para calcular las elasticidades del comercio, estos modelos relacionan los volúmenes importados con los precios relativos de las importaciones y con el ingreso doméstico, ya que suponen dos tipos de efectos: el efecto ingreso, donde el crecimiento de la renta de nuestros socios aumenta la demanda de los productos que vende la Argentina y viceversa; y el efecto precio, donde la relación de precios promedio de nuestros socios y los precios de los bienes producidos en nuestro país modifican la evolución de las cantidades importadas y exportadas (Berrettoni & Castresana, 2009). En función a ello, la variable que suele utilizarse para medir el efecto ingreso es la renta nacional, siendo un aproximado de ello el Producto Bruto Interno a precios constantes, y para el segundo efecto suele utilizarse el tipo de cambio real multilateral general en lugar de los precios relativos (Zack & Dalle, 2015; Bus & Nicolini-Llosa, 2007).

A su vez, los hallazgos en relación a los cálculos de elasticidades realizados para Argentina, que interesan al presente trabajo, demuestran que un proceso de crecimiento económico sostenido se encuentra acompañado por un incremento de las importaciones. Uno de los estudios pioneros en abordar las primeras estimaciones es el de Diaz-Alejandro (1970), que encuentra, para el período 1947-1965 en Argentina, una elasticidad ingreso de 2,60 y ninguna significatividad para el precio (tipo de cambio). Sin embargo, para períodos más recientes se encuentra una relación de significatividad con el tipo de cambio real, aunque en menor medida que el ingreso. Por ejemplo, las estimaciones de Bus y Nicolini-Llosa (2007) dan cuenta de una elasticidad ingreso de 1,46 y una elasticidad precio de -0,4 para el período 1970-1989 y elasticidades de 3,81 para el ingreso y de -0,44 con respecto al precio, para el período 1990-2007. Trabajos más contemporáneos como el de Zack & Dalle (2014), obtienen para el período 1996-2013 una elasticidad ingreso importaciones de 1,81 y de -0,34 para la elasticidad precio, Berrettoni y Castresana (2017) obtienen para el

período 1993-2008 un resultado de 2,76 para la elasticidad ingreso y de -0,34 para la elasticidad precio, por último, Ottone (2016) encuentra para el período 1993-2016 elasticidades de 2,86 para el ingreso y -0,19 de precio.

Como destacan Garriz, et al. (2012), muchos de estos estudios concluyen que las importaciones son más sensibles que las exportaciones al tipo de cambio y al ingreso. Incluso, De Ángelis (2017) menciona que las exportaciones parecen tener un comportamiento más estable que las importaciones y que la elasticidad ingreso de las importaciones resulta mayor que la de las exportaciones, es decir que cuando el mundo crece nos compra más pero menos de lo que le compramos nosotros cuando crecemos, dando lugar a los tradicionales problemas de estrangulamiento externo en el balance de pagos (De Ángelis , 2017, p. 162). En este sentido, varios trabajos avalan este argumento para diferentes períodos de la Argentina, mostrando que ante un incremento en el tipo de cambio real no se producirían modificaciones en las exportaciones, en el corto plazo, mientras que encuentran que la elasticidad precio de las importaciones resulta significativa tanto en el corto como en el largo plazo (Berrettoni & Castresana, 2009; Garriz, et al., 2012). Esto hace de la administración comercial una herramienta fundamental para generar un cambio estructural en el comportamiento de las elasticidades tanto ingreso como precio de las importaciones.

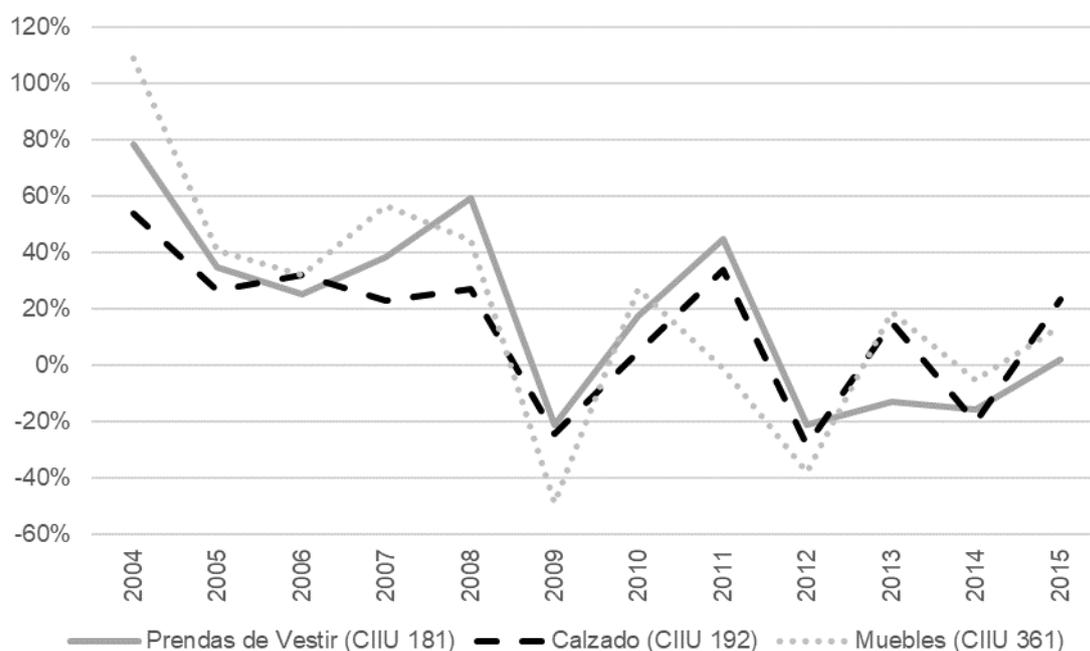
A grandes rasgos, los datos expuestos en los Graficos 10 y 11, exhibidos en el siguiente aparatado, develan estos comportamientos, observándose una relación clara por lo menos hasta el 2010 tanto en el comportamiento de las importaciones en dólares como en kilogramos con respecto al PIB y al TCRM general de la economía.

6.3.2. La dinámica importadora sectorial

Luego de la crisis de la convertibilidad los sectores muebles, calzado y prendas de vestir, experimentaron un fuerte crecimiento de sus importaciones, como se observó en la Tabla 5. Luego de la crisis internacional, con la intensificación de la cobertura de la LNA aplicadas por sector, se observa que la aplicación de la medida parece haber evitado que la recuperación de las importaciones alcanzara los picos máximos de años anteriores. A partir del 2012, con la aplicación de la DJAI, se evidencian tasas de crecimiento de las importaciones

inferiores a todo el período anterior – ver Gráfico 10 –.Esto nos permite conocer a priori que las medidas de administración del comercio exterior pueden haber generado una modificación en el patrón de comportamiento de las importaciones en los sectores seleccionados, existiendo diferentes dinámicas e intensidades entre las etapas de aplicación.

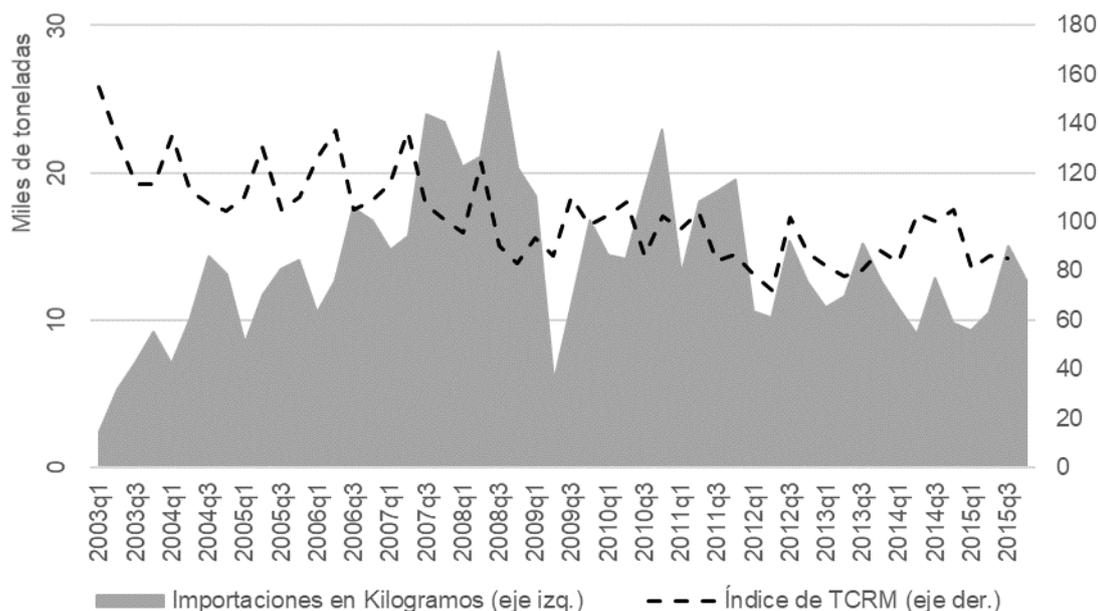
Gráfico 10. Tasa de variación anual de las importaciones de los sectores seleccionados



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

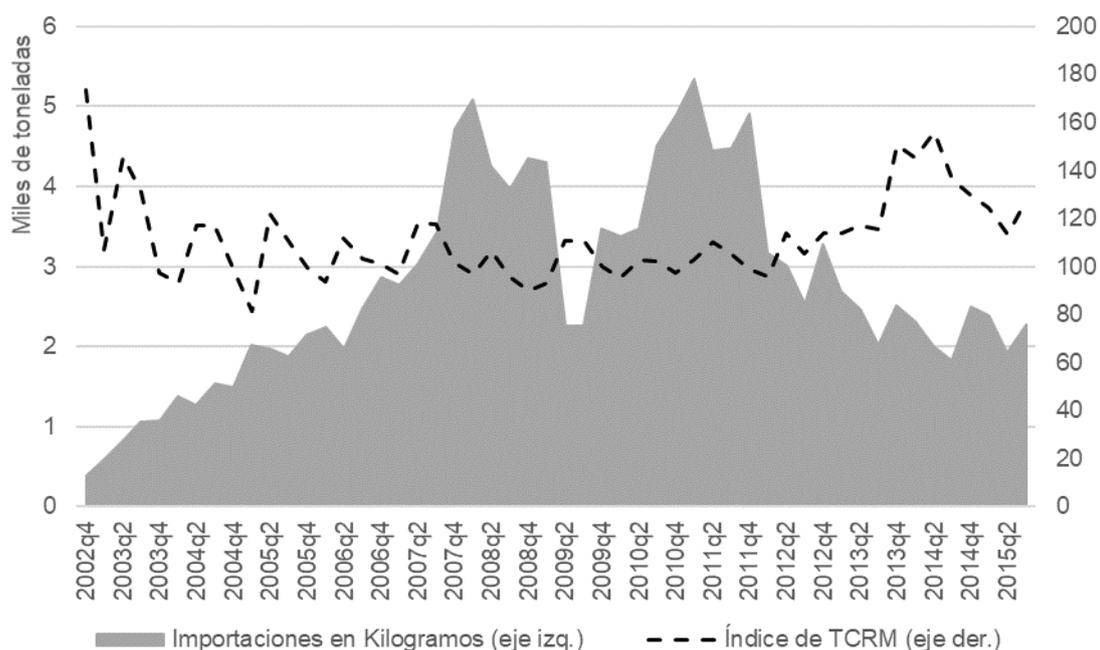
Por otro lado, es prudente descartar que la desaceleración en la tasa de crecimiento de las importaciones en los tres sectores a partir de 2008 y la baja más pronunciada en las cantidades importadas a partir de 2012, no se debe a una devaluación de la moneda. Por el contrario, en los tres sectores el tipo de cambio real multilateral sectorial evidencia una constante apreciación luego de la crisis internacional, hasta la devaluación de 2014 – ver Gráficos 11, 12 y 13.

Gráfico 11. Importaciones totales en kilogramos e índice de TCRM del sector Muebles (año base 2010)



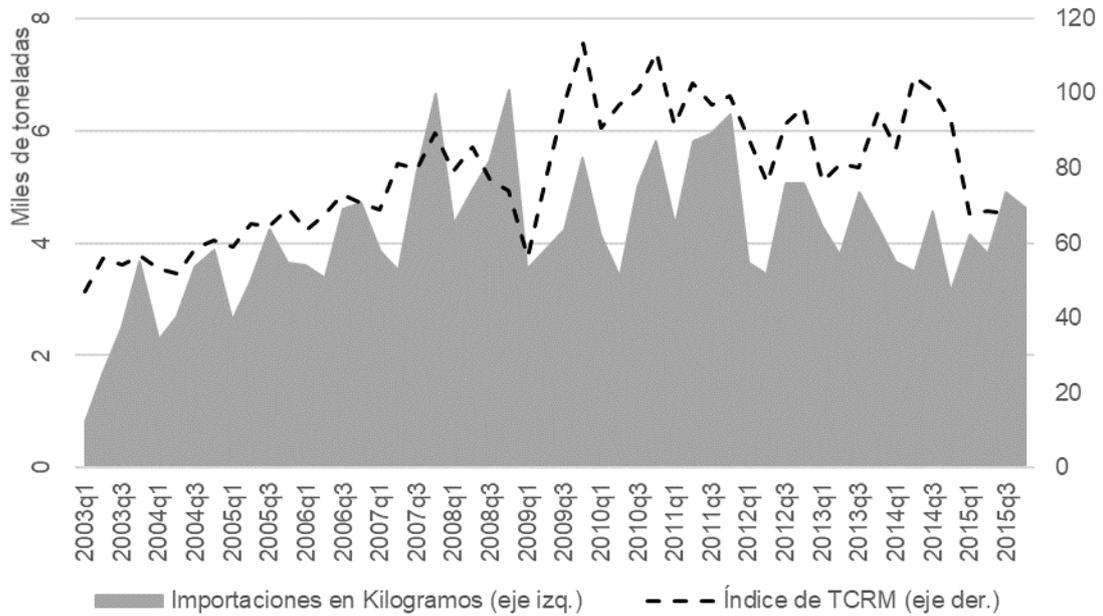
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Gráfico 12. Importaciones totales en kilogramos e índice de TCRM del sector Prendas (año base 2010)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

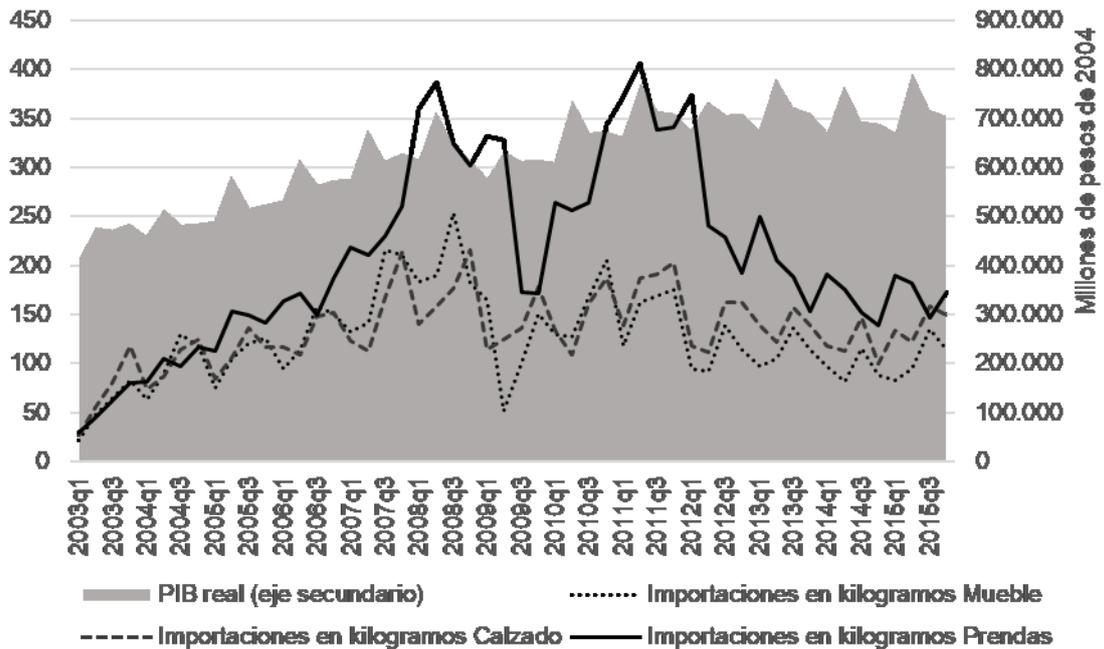
Gráfico 13. Importaciones totales en kilogramos e índice de TCRM del sector Calzado (año base 2010)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Por último, la desaceleración y caída de las importaciones en estos sectores a partir de 2012 tampoco está relacionado con una caída en el PIB real de la economía en general, como se observa en los gráficos siguientes.

Gráfico 14. Importaciones en kilogramos (año base 2010) y PIB real a precios de 2004



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

6.3.3. Muestra

La base estadística será un panel de datos con información del sector muebles CIIU 361 – construido sin la partida del SA 9401, correspondiente al sector de autopartes, ver metodología sección 5.6.1–, prendas de vestir CIIU 181 y calzado CIIU 192 – construido sin la partida 6406, partes de calzado– entre los años 2003 y 2015.

Para su construcción se tuvo en cuenta la división de sectores realizada por la CIIU en su tercera revisión a tres dígitos, ya que esta es compatible con los datos estadísticos disponibles del INDEC y del CEP utilizados para construir esta base durante el período seleccionado.

Los datos de comercio fueron obtenidos de la base de comercio internacional del INDEC, a partir de la cual se construyeron las importaciones y exportaciones sectoriales a tres dígitos del CIIU en millones de dólares y en cantidad (kilogramos). En cuanto al Producto Bruto Interno general de la economía, está expresado en millones de pesos a precios de 2004 y la serie se encuentra empalmada con la de 1993, en ambos casos los datos son provistos por el INDEC. En cuanto a los datos de Consumo Aparente en dólares por sector, se obtuvieron a partir de datos del CEP– ver capítulo metodológico, sección 5.6.2–. Un elemento importante de esta base es el Tipo de Cambio Real Multilateral a nivel sectorial –TCRMS en adelante –, cuya construcción metodológica se detalla en la sección 5.6.3. Por último, la información para la construcción de las variables dummy que se corresponden a la aplicación de la LNA y la DJAI, por cada sector CIIU, fue obtenida de las resoluciones correspondientes.

6.3.4. Criterio de identificación

Para estimar los cambios en las elasticidades precio e ingreso de las importaciones producidos por las medidas de administración del comercio exterior se considera la siguiente forma reducida:

$$D_4 \log M^{KG}_{iq} = \alpha + \beta_1 D_4 \log(TCRM_{iq}) + \beta_2 D_4 \log(PBI_{iq}) + \theta_1 LNA_{iq} + \theta_2 DJAI_{iq} + \gamma_0 Y2009$$

donde M^{KG} =cantidades importadas de bienes finales, TCRM=tipo de cambio real multilateral sectorial, PBI=Producto bruto interno, LNA=dummy de vigencia de Licencia No Automática, DJAI=dummy de vigencia de Declaración Jurada Anticipada de Importación, Y2009=dummy año 2009 por impacto de la crisis internacional, i =sector, q =trimestre, el parámetro D identifica que la variable se encuentra diferenciada en el tiempo.

El coeficiente β_1 mide la elasticidad precio o tipo de cambio de las importaciones, el coeficiente β_2 mide la elasticidad ingreso de las importaciones. La información tiene frecuencia trimestral y desagregación sectorial.

La hipótesis es que la presencia de regulaciones al comercio exterior resultó significativa para reducir las importaciones de bienes finales, de modo que se espera:

Política de regulación de comercio exterior: $\theta_1 < 0, \theta_2 < 0$

Adicionalmente, se espera que la implementación de los instrumentos de administración del comercio exterior tenga un efecto de cambio de régimen importador, pudiendo influir sobre las elasticidades de comercio exterior, por lo que:

Elasticidad precio: $\beta_1 < 0$

Elasticidad ingreso: $\beta_2 > 0$

Cambio de régimen: $\beta'_1 > \bar{\beta}_1$ y $\beta'_2 > \bar{\beta}_2$

Siendo β'_1 y β'_2 el período sin regulación del comercio exterior, y $\bar{\beta}_1$ y $\bar{\beta}_2$ el período con regulación del comercio exterior.

Como se mencionó, la metodología econométrica para la estimación buscará la identificación de quiebres estructurales. Para ello se utilizarán dos metodologías en orden de otorgar una mayor robustez a los resultados. En primer lugar, se estimará un modelo de efectos fijos por sector y para cada una de las etapas de regulación. A partir de allí, se buscará identificar diferencias significativas en las elasticidades entre uno y otro período. En segundo lugar, se usará la capacidad predictiva del modelo, proyectando la muestra, con el

objetivo de observar con mayor claridad la dinámica de las importaciones en cada etapa.

6.3.5. Resultados de la estimación y modelos predictivos

6.3.5.1. Elasticidades del comercio exterior

A continuación, presentaremos las estimaciones de las elasticidades ingreso y precio de las importaciones a nivel sectorial.

Cuadro 2. Modelo de datos de panel sectorial. Efectos fijos.

	1	2	3
	2003-2015	2003-2007	2008-2015
dlog(TCRMS)	-.457***	-1.131***	-.200**
dlog(PBI)	3.10***	4.037**	2.506***
lna	-0,075	0,248	-.133**
djai	-.172**	0	-.239***
y2009	-0,180	0	-.274**
_cons	0,036	-0,065	.138*
N	156	60	96
FE por sector	SI	SI	SI

*niveles de significatividad * 10%, ** 5%, *** 1%*

Como se observa en el cuadro anterior, se estimaron tres períodos. En primer lugar, se corrió un modelo para los años 2003-2015 y luego se corrieron otros dos distinguiendo dos períodos temporales: 2003-2007 y 2008-2015, dependiendo si hubo o no medidas de administración del comercio exterior.

Los resultados dan cuenta de muchas de las intuiciones antes presentadas. En primer lugar, en todos los modelos las variables de interés resultaron significativas y con el signo esperado. Para el modelo general (modelo 1), la elasticidad precio de las importaciones fue negativa y cercana a -0,45, es decir, por cada 100 de devaluación las importaciones deberían reducirse un 45, un valor similar al que se presenta en la literatura para el agregado de la economía (Berrettoni & Castresana, 2009; Zack & Dalle, 2015). De igual modo, en los modelos 2 y 3, ambas elasticidades resultan ser significativas y con los valores

esperados. Junto con ello, las variables dummy de regulación del comercio exterior resultaron significativas y con signo negativo. En particular, se observa tanto que la LNA como la DJAI redujeron las elasticidades precio e ingreso de las cantidades importadas de bienes de consumo final en los sectores considerados. En el caso de la elasticidad precio se redujo del -1,13 al -0,2, en el caso de la elasticidad ingreso pasó del 4 al 2,5. Esto demuestra que los instrumentos de política comercial utilizados para administrar los flujos de comercio exterior redujeron la sensibilidad de las elasticidades precio e ingreso de las importaciones de los sectores estudiados.

El cambio observado en los valores de las elasticidades, presumiblemente por el paso del régimen de baja o inexistente regulación del comercio exterior al de mayor regulación, fue testeado a modo de verificar que esta relación entre regímenes resulte estadísticamente significativa. La forma de hacerlo es mediante un test de diferencias de coeficientes entre uno y otro modelo, el Test de Hausman, que busca la existencia de diferencias sistemáticas entre los residuos de uno y otro modelo, de modo que si existen diferencias sistemáticas para un mismo modelo en distintos períodos de tiempo es posible afirmar que existe un cambio estructural en los coeficientes (Hausman, 1978; Hausman & McFadden, 1984).

Cuadro 3. Test de Hausman de diferencia de coeficientes.

	modelo 2	Modelo 3	Diferencia	S.E.
dlog(TCRMS)	-1,132	-0,201	-0,931	0,232
dlog(PBI)	4,038	2,506	1,532	1,708
lna	0,248	-0,133	0,381	0,289
djai
y2009

Test: "la diferencia entre coeficientes no es sistemática"

Chi2(3)= 18.75

Prob>chi2 = 0.0003

Para un nivel de confianza mayor al 99 es posible afirmar que existe una diferencia sistemática entre los coeficientes del modelo 2 y el 3. Es decir, producto de la política de administración del comercio exterior se registra un

cambio en las elasticidades sectoriales de las importaciones, reduciéndose tanto la elasticidad precio como la elasticidad ingreso de las importaciones.

A los efectos de descartar la posibilidad de que existan sesgos en la determinación de los coeficientes a partir de la confección del TCRMS, que incorpora tanto índices de precio sectoriales como generales, se estima el modelo econométrico sin la variable TCRMS, a fin de otorgarle a los resultados obtenidos un mayor nivel de robustez. En el cuadro 4 a continuación se puede ver que la estimación del modelo modificado no presenta alteraciones significativas en los coeficientes de las variables relevantes para el análisis.

Cuadro 4. Modelo de datos de panel sectorial

	fe_1_03 b	fe_1_03_07 b	fe_1_08_15 b
dln_pbi	2.11854***	4.831355**	2.459658***
lna	-.1109842**	.0780643	-.1412983**
djai	-.2360074***	0	-.2349348***
y2009	-.3269731**	0	-.2867082**
_cons	.1442795***	-.0975193	.1499942*
N	180	60	96

6.3.5.2. Modelos predictivos, construcción del Índice Restricción (IR) y cálculo del ahorro bruto

A partir de lo anterior podemos hacer un ejercicio de evaluación de política. Considerando el cambio de régimen a partir del año 2008, es posible estimar cuál hubiese sido el crecimiento de las importaciones de bienes finales de los sectores de no mediar la regulación al comercio exterior, a partir de la predicción estadística de los modelos estimados. De esta manera se puede estimar la magnitud de la restricción efectiva de los instrumentos de política comercial, en función a la diferencia entre lo realmente importado y lo predicho por los modelos.

A continuación, se presentan las figuras de los modelos 2 y 3 en su detalle sectorial.

Gráfico 15. Importaciones efectivas y estimadas por los modelos. Detalle sectorial: Muebles.

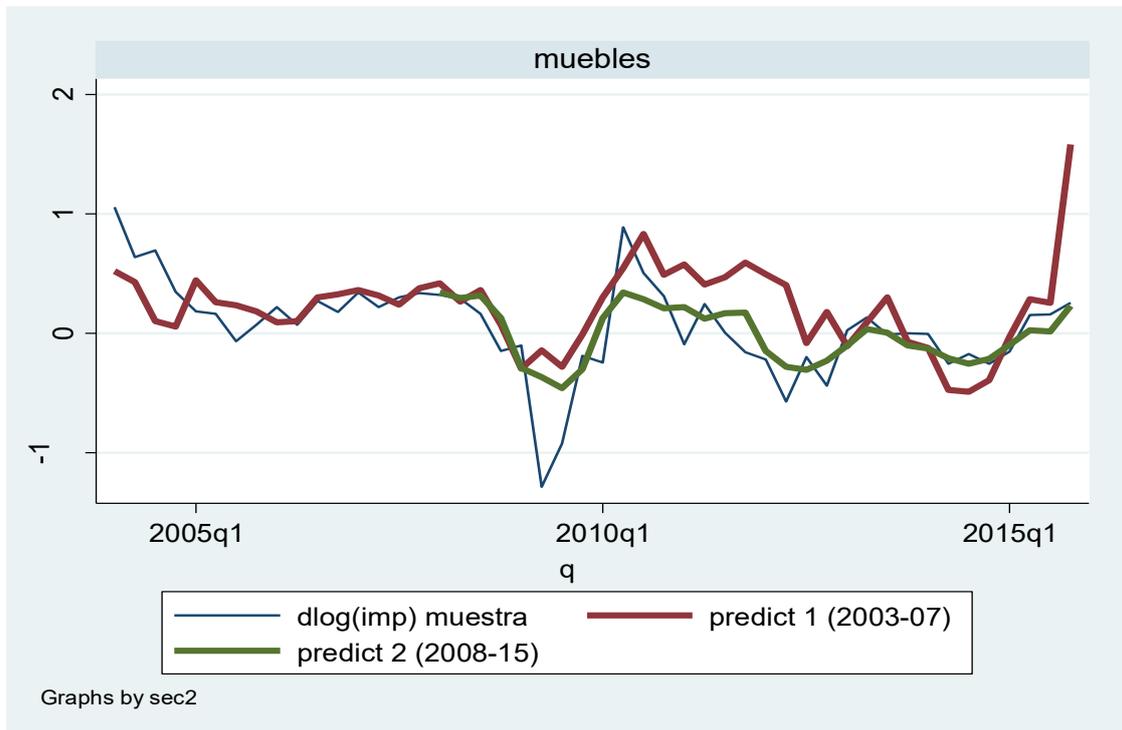


Gráfico 16. Importaciones efectivas y estimadas por los modelos. Detalle sectorial: Calzado

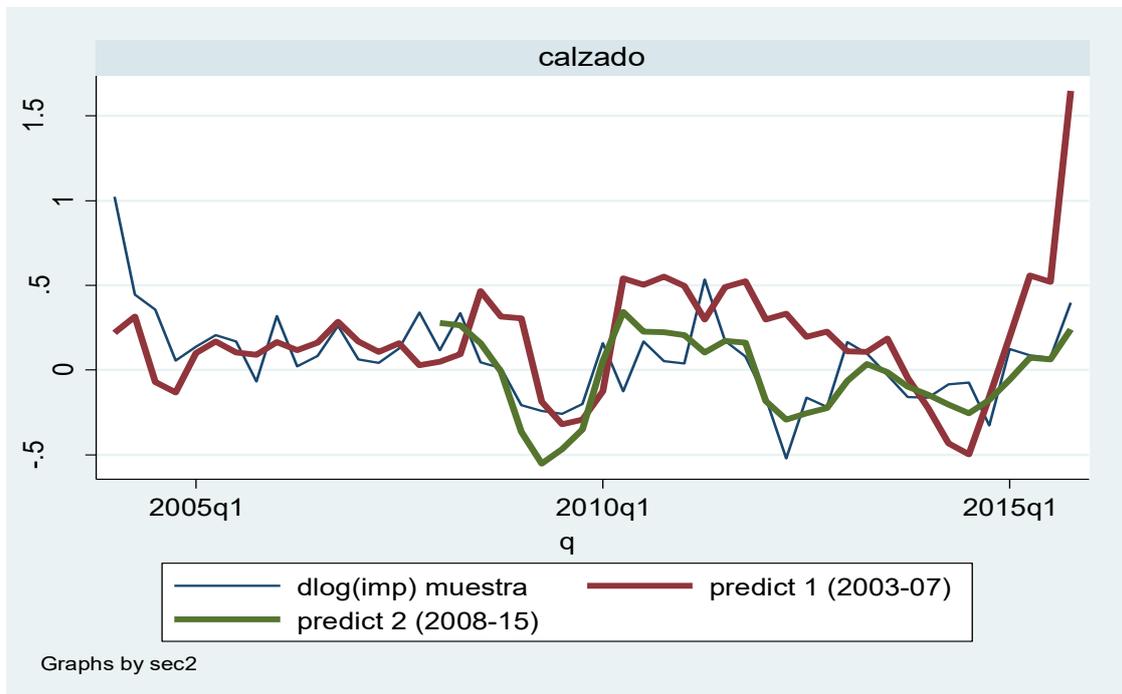
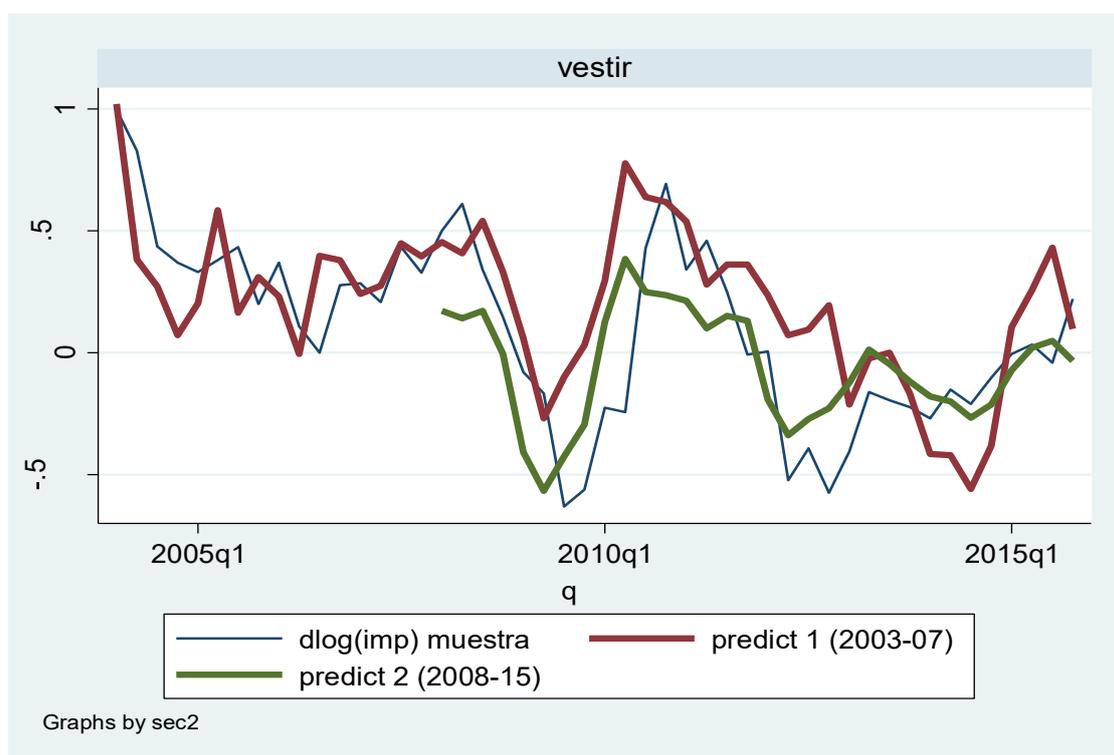


Gráfico 17. Importaciones efectivas y estimadas por los modelos. Detalle sectorial: prendas de vestir



Referencia:

$dlog(imp)$ es el logaritmo natural de las importaciones en kilogramos, sectoriales. La variable está diferenciada.

Predict 1 es la predicción de la evolución de las importaciones sectoriales en kilogramos a partir del modelo econométrico 1.

Predict 2 es la predicción de la evolución de las importaciones sectoriales en kilogramos a partir del modelo econométrico 2.

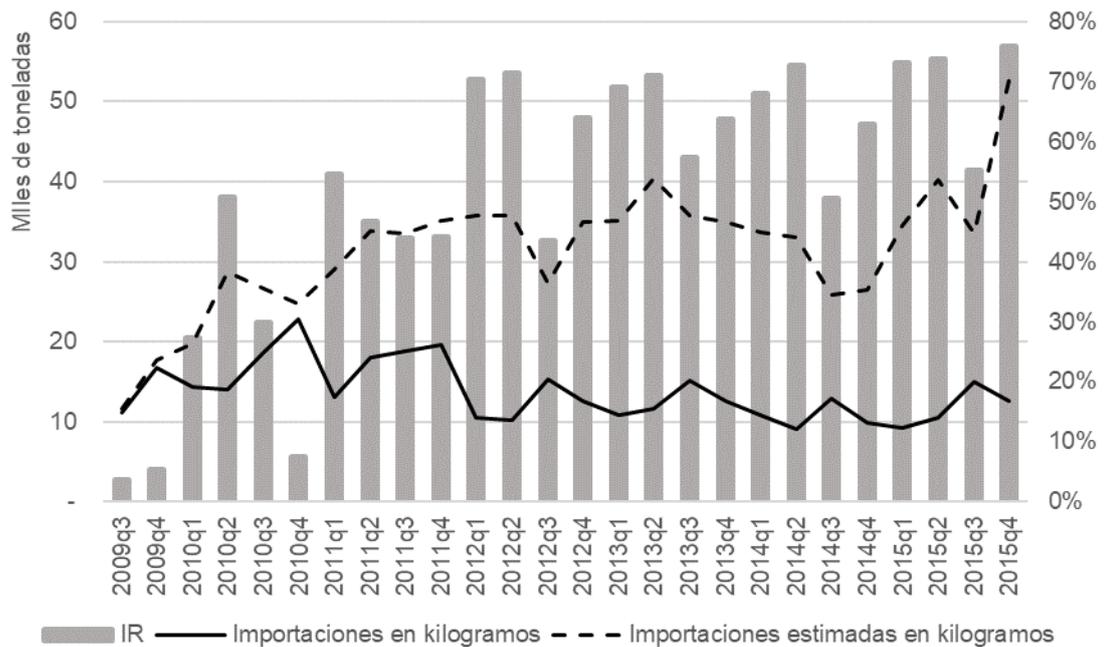
Fuente: elaboración propia.

En los Gráficos 15, 16 y 17 se presentan las proyecciones para las tres estimaciones: el período general 2003-2015 (muestra), el período 2003-07 (*predict 1*) y el período 2008-15 (*predict 2*). En los tres sectores se observa cómo, con la vigencia de las medidas de administración del comercio exterior, las elasticidades precio e ingreso de importación fueron menores y, por lo tanto, las cantidades importadas resultaron menos sensibles a la dinámica del ciclo económico. A modo de ejemplo, en el año 2010 la economía se recupera de la crisis, el modelo 1 implicaría que el ingreso debería haber traído consigo un crecimiento de las importaciones muy significativo. Sin embargo, al mediar las medidas de administración del comercio exterior, mucha de la demanda de importaciones fue restringida y las cantidades importadas crecieron menos de lo que podría haberse esperado.

A los efectos de observar la magnitud del impacto restrictivo de las medidas de política comercial, se construye el índice de restricción (IR), que calcula cuál hubiese sido la evolución esperada de las importaciones sectoriales, en kilogramos, de no haber mediado la aplicación de la política comercial. El IR mide cuánto significó la magnitud de la restricción en el total de las importaciones estimadas. Para construir las importaciones estimadas se utilizan las elasticidades precio e ingreso de dichas importaciones en el período previo a la aplicación de los instrumentos de política comercial, es decir, el período 2003-2007. Esas elasticidades se aplican a la tasa de variación efectiva del TCRMS y del PIB, respecto de los valores vigentes en cada trimestre del año previo a la aplicación de las medidas de administración del comercio. La variable resultante de este cálculo son las importaciones en kilogramos de cada sector que se podrían haber esperado de no haber mediado la política comercial – en adelante importaciones estimadas –. Por último, la magnitud de la restricción se obtiene a partir de la diferencia entre las importaciones en kilogramos estimadas y las importaciones efectivamente realizadas, luego, se calcula cuánto representa esa diferencia en el volumen importado estimado de cada trimestre, obteniendo el IR.

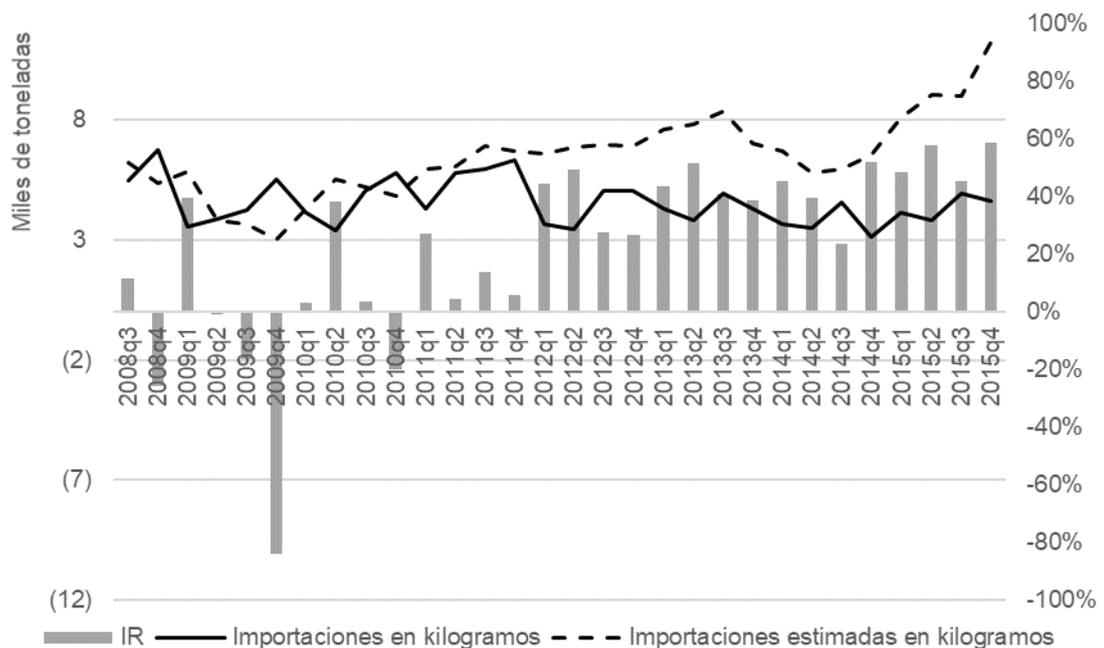
Los Graficos 18, 19 y 20 muestran que el IR fue superior al 50% en los tres sectores a partir del 2012, siendo más significativo en el sector muebles, ya que supera el 70%. A su vez, durante la crisis internacional, el IR parece haber sido más significativo en el sector muebles y de menor magnitud en el sector prendas de vestir y calzado.

Gráfico 18. Importaciones en kilogramos e Índice de Restricción (eje der.) del sector Muebles



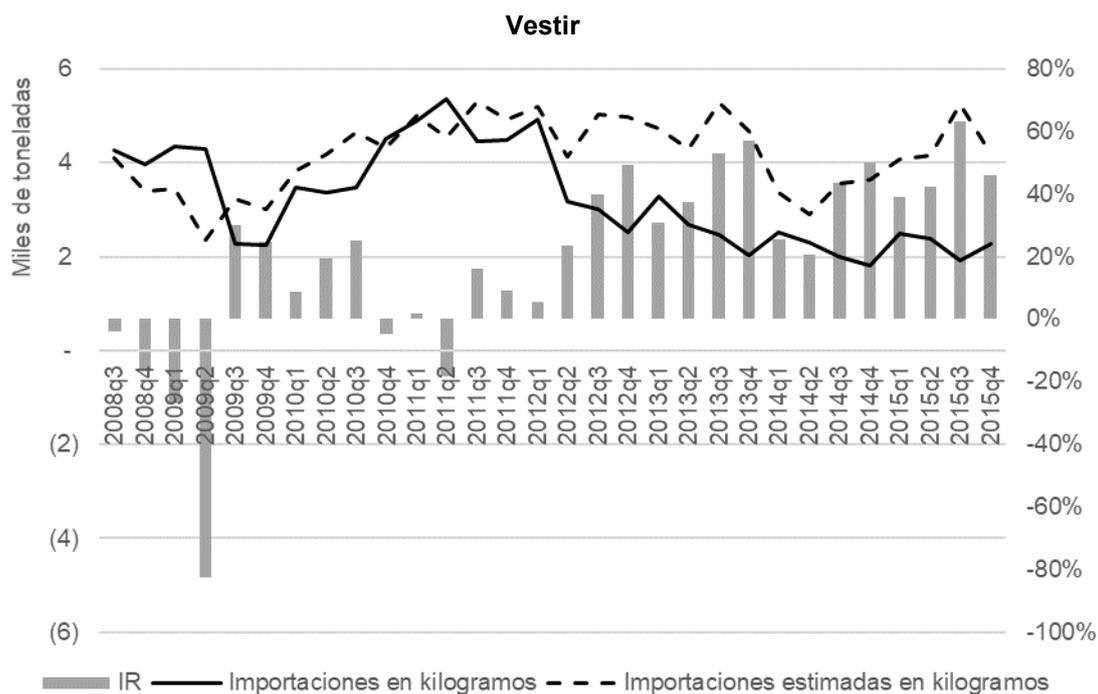
Fuente: elaboración propia en base a INDEC y estimaciones.

Gráfico 19. Importaciones en kilogramos e Índice de Restricción (eje der.) del sector Calzado



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y estimaciones.

Gráfico 20. Importaciones en kilogramos e Índice de Restricción (eje der.) del sector Prendas de



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y estimaciones.

Para calcular el monto del ahorro bruto en divisas adjudicable a la administración comercial, se deben transformar primero las importaciones en kilogramos, resultantes de la proyección econométrica, a importaciones en dólares. Para ello, se multiplica la cantidad importada en kilogramos de cada trimestre por el precio promedio ponderado por kilogramo de importación del sector⁴⁸, vigente en cada trimestre del año previo a la aplicación de las medidas de política comercial, actualizado por la evolución del índice de precios mundial correspondiente a cada sector. Al resultado obtenido, es decir las importaciones estimadas en dólares, se restan con las importaciones reales en dólares obteniendo finalmente el ahorro bruto. Los Graficos 21, 22 y 23 muestran las importaciones estimadas en dólares versus las importaciones reales y la magnitud del ahorro bruto en divisas, que es la diferencia entre estas dos

⁴⁸ Este se obtiene mediante la sumatoria ponderada de los precios por kilogramo de importación de cada posición arancelaria perteneciente a cada sector CIU analizado, realizando la ponderación en base a la participación de las importaciones de cada posición arancelaria en el total importado en kilogramos para cada sector.

variables. Lo que se observa es que en el sector muebles el ahorro generado en divisas es del orden de los 120 millones de dólares totales, durante todo el período que se aplicó la administración comercial, lo que representa un 6,3% del total que se hubiera importado en dicho período. En el sector calzado el ahorro fue cercano a los 1.173 millones de dólares, lo que representa casi un 27,5% del total que se hubiera importado en el período afectado por las políticas comerciales. Por último, el sector de prendas de vestir muestra un ahorro del orden de los 294 millones de dólares, representando un 12,1% de lo que se hubiera importado – ver Tabla 7 –.

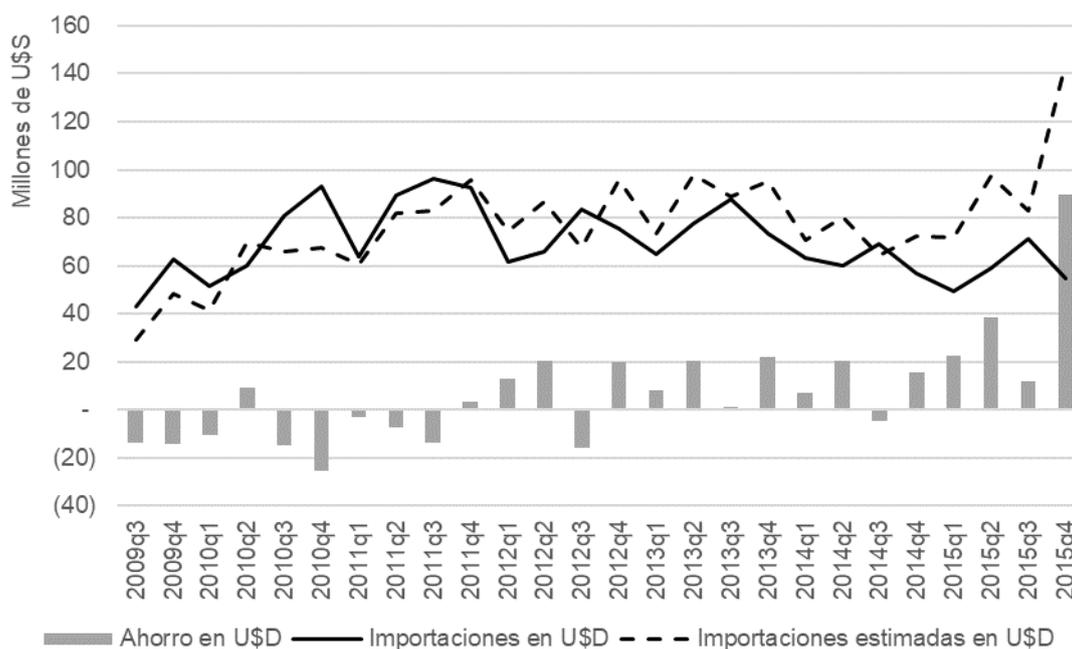
A pesar de que la medida generó una caída de las importaciones en kilogramos en los tres sectores calzado y prendas de vestir, el ahorro en divisas no fue el esperado, ya que la reducción en las cantidades importadas fue compensada por un incremento significativo de los precios por kilogramo de importación, como se observa en el Grafico 24. En los tres sectores se observa que a partir de 2010 y más pronunciadamente desde 2012, un incremento de los precios por kilogramo importado, es decir, hubo un cambio de composición de las importaciones sectoriales, reemplazando bienes importados más baratos por bienes más caros.

Tabla 7. Ahorro bruto acumulado en dólares por sector.

	Muebles	Calzado	Prendas de vestir
Ahorro Bruto U\$D acumulado	US\$ 120.901.476	US\$ 1.173.560.773	US\$ 294.464.504
Ahorro Bruto U\$D / Importaciones estimadas U\$D	6,3%	27,5%	12,1%

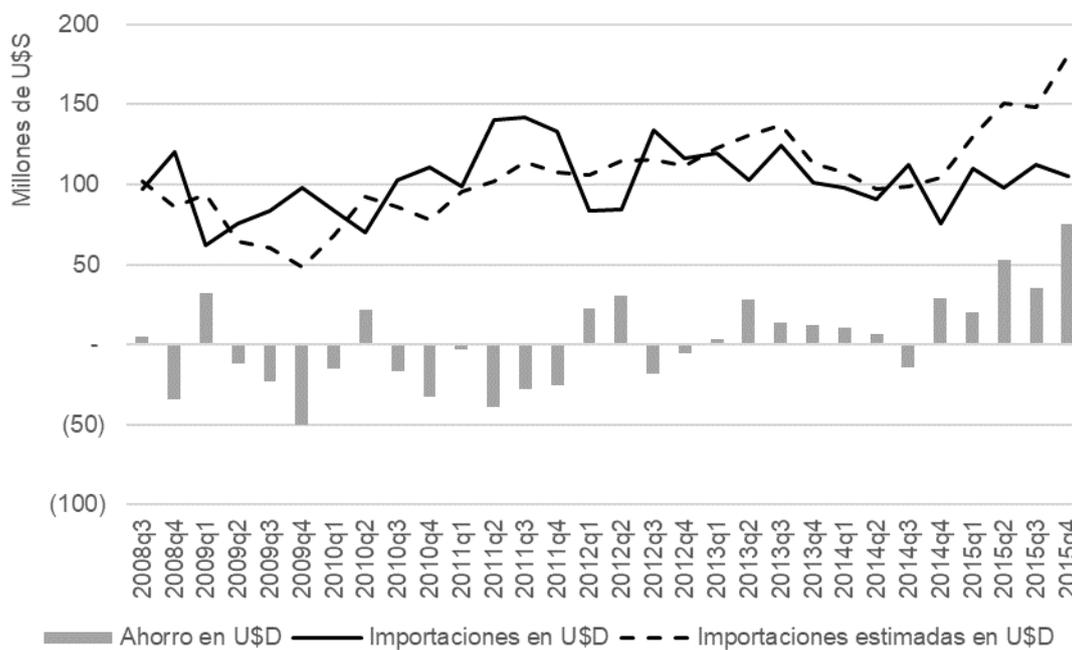
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 21. Ahorro Bruto en divisas en el sector Muebles



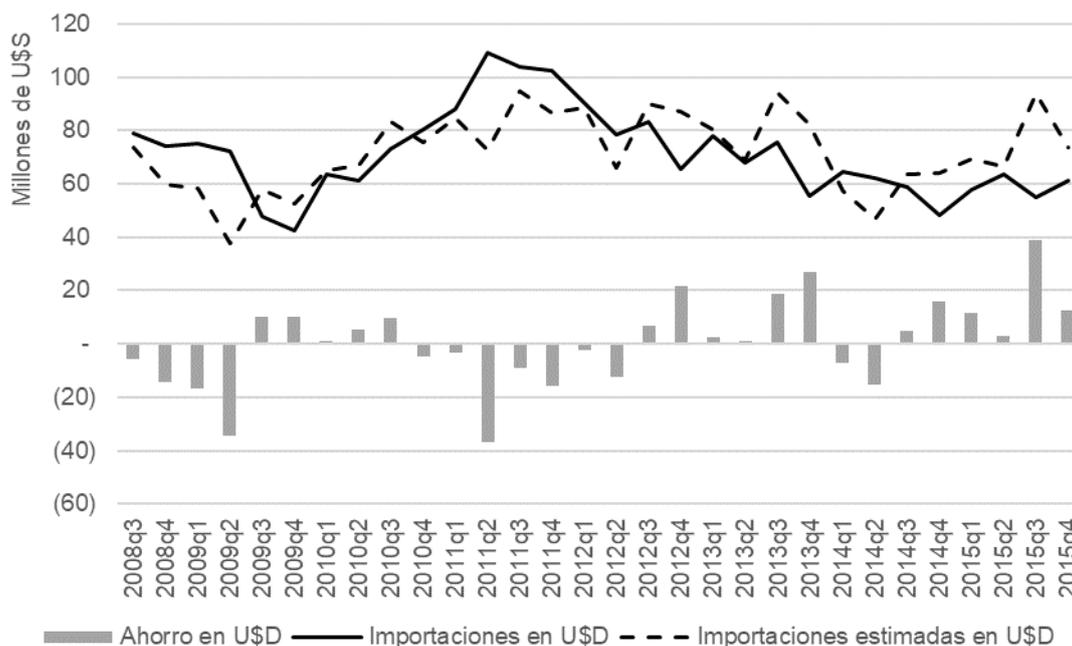
Fuente: elaboración propia en base a INDEC y estimaciones.

Gráfico 22. Ahorro Bruto en divisas en el sector Calzado



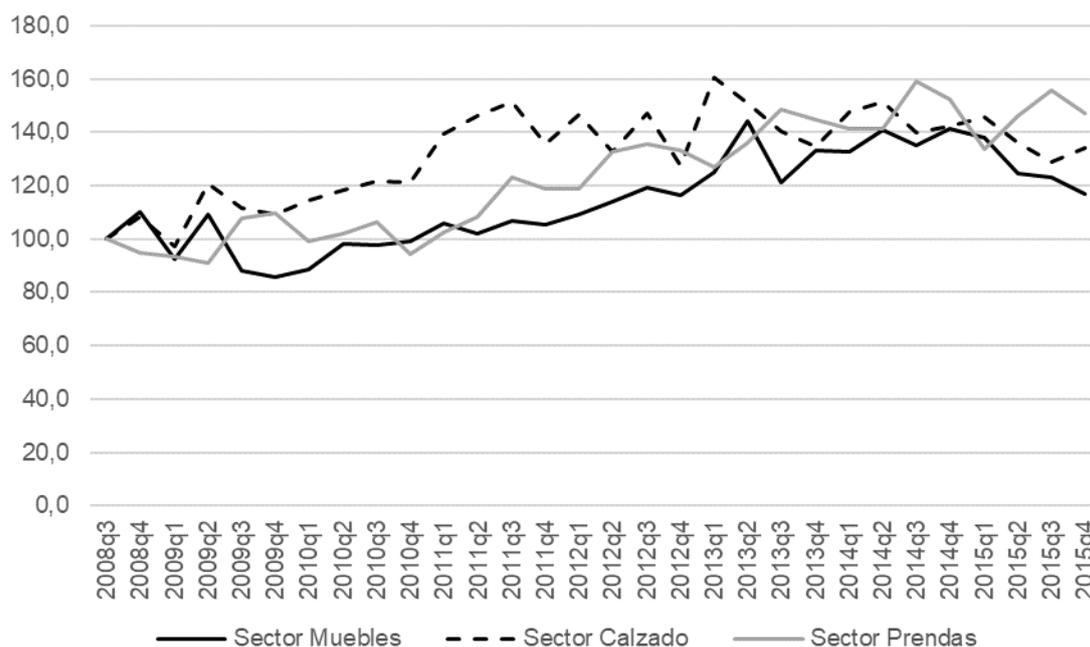
Fuente: elaboración propia en base a INDEC y estimaciones.

Gráfico 23. Ahorro Bruto en divisas en el sector Prendas de Vestir



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y estimaciones.

**Gráfico 24. Índice de Precio importado por kilogramo
(base 100 = 3er trimestre de 2008)**



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

En resumen, a partir del análisis realizado se ha podido comprobar que la hipótesis de trabajo 1: *la aplicación de la LNA y la DJAI generó una reducción de las elasticidades precio e ingreso de las importaciones en los sectores afectados*, es válida. Es decir, existió una influencia de las medidas de política comercial en las importaciones sectoriales. La aplicación de LNA, con mayor

intensidad luego de la crisis internacional de 2008, y la posterior implementación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) a partir de 2012, implicó, para los sectores industriales estudiados, no solo una reducción en los niveles de sus importaciones sino también cambios estructurales significativos en las elasticidades precio e ingreso de importación. En el caso de la elasticidad precio, se redujo del -1,35 al -0,2, y en el caso de la elasticidad ingreso, pasó del 4 al 2,5. Similares conclusiones pueden extraerse del análisis Gráfico de la capacidad predictiva de los modelos. Los cálculos del IR reafirman esta idea, ya que muestran que el IR fue superior al 50% en los tres sectores a partir del 2012. El ahorro bruto generado en términos de divisas sobre las importaciones estimadas, a partir de la aplicación de la política comercial representa, durante todo el período, un 6% para el sector de muebles, un 12% para prendas de vestir y un 27,5% para el sector calzado. Si bien el ahorro es significativo y puede ser suficiente para cubrir los incrementos de las importaciones de los insumos principales – ver capítulo 7–, estos son menores a lo esperado en función a la magnitud de la reducción de las importaciones en kilogramos y a la evolución de los precios mundiales. Ello se debe a un aumento de los precios de las importaciones en los sectores estudiados, a partir de la intensificación del nivel de restrictividad de la política. Es decir, los resultados manifiestan cambios en la composición de las importaciones sectoriales luego de la medida, aumentando la participación de los bienes importados más caros, en detrimento de bienes importados con menor precio unitario, que podrían haber sido sustituidos por la industria nacional.

Por lo tanto, se demuestra que la implementación de la LNA y la DJAI entre 2003 y 2015 resultó una herramienta eficiente para disminuir las elasticidades precio e ingreso de las importaciones y así moderar el crecimiento de las cantidades importadas, especialmente en la fase de recuperación del ciclo económico poscrisis internacional, con un ahorro bruto monetario sectorial significativo aunque inferior al esperado.

A partir de estos resultados se hace factible el análisis de la próxima sección, donde se evalúa el impacto de estas mismas políticas comerciales sobre la generación de empleo, el nivel de producción, la productividad y el desempeño exportador de los sectores afectados.

6.4. Impacto de la LNA en los niveles de actividad del sector

El presente apartado analizará los tres sectores seleccionados de forma conjunta, estudiando en cada caso las mismas las variables económicas que permitan determinar si los niveles de actividad de los sectores fueron influidos por las medidas de administración comercial.

Para ello, primero se analiza el comportamiento de las importaciones con LNA y sin LNA – lo que dará origen a grupos testigos– dentro del mismo sector y se compara con la economía en general antes y después de la medida, observando su evolución durante el estallido de la crisis internacional. Segundo, se analiza la participación de las importaciones reales y proyectadas, en la anterior sección, sobre el consumo aparente sectorial, en contraste con un escenario general de la economía durante todo el período, considerando también el escenario de crisis internacional. Tercero, se procederá a comparar la evolución de las importaciones con el índice de volumen físico de producción, la productividad, el nivel de empleo y la cantidad de empresas, a nivel sectorial, también desde una perspectiva comparativa con la economía en general, en el período antes y después de las medidas y durante la crisis. Por último, se analizan las cantidades exportadas en los tres sectores a los efectos de dilucidar si la medida generó una disminución de la oferta exportable o, por el contrario.

6.4.1. Comparación de las importaciones sectoriales frente a los grupos testigo

Los Graficos expuestos a continuación permiten comparar la evolución de las importaciones en dólares del grupo de posiciones arancelarias de cada sector que tuvieron LNA, con las importaciones del grupo de posiciones arancelarias del sector que nunca tuvieron la medida. A su vez, se comparan con las importaciones generales de la economía, durante todo el período 2003 al 2012 – durante el 2012 conviven la LNA con la DJAI–. Este grupo de posiciones sin

LNA se comporta como un grupo testigo⁴⁹, para el caso del sector muebles y prendas de vestir, ya que previo a la aplicación de la medida el comportamiento de las importaciones con y sin LNA era similar. En estos dos sectores se puede observar que tanto el grupo testigo como las importaciones que luego tuvieron LNA, previo a la medida crecen por encima de la media de las importaciones generales.

Luego de la crisis internacional y a partir de un incremento en la cobertura de la medida – en 2010 aumenta el IR en muebles y prendas de vestir –, se observan cuatro fenómenos a destacar en el sector muebles y prendas de vestir: primero, el grupo testigo crece muy por encima del grupo de importaciones con LNA, las cuáles caen significativamente sin recuperar los niveles de 2008; segundo, las importaciones del grupo testigo parecen continuar con la tendencia que hubieran tenido las importaciones del sector de no haberse aplicado la medida; tercero, el grupo testigo en ambos sectores no parece haber sido afectado significativamente con la crisis, sobre todo en el sector prendas de vestir; por último, a partir de 2012, con la aplicación de la DJAI, las importaciones del grupo testigo caen significativamente en ambos sectores.

En cuanto al sector calzado, se analiza de forma separada, debido a que solo dos posiciones del sector no están cubiertas con LNA en 2011, calzado de esquí y de snowboard⁵⁰, sin ser estas en sí una muestra significativa de la evolución del sector debido a su carácter estacional no vinculado a la evolución del sector calzado. Por ello, para la confección de este grupo testigo se agregaron las posiciones arancelarias correspondientes a partes de calzado que no han tenido LNA. Si bien su comportamiento podría estar distorsionado por la aplicación de la LNA en el sector calzado, del cual son insumos, las posiciones arancelarias correspondientes a las partes de calzado más

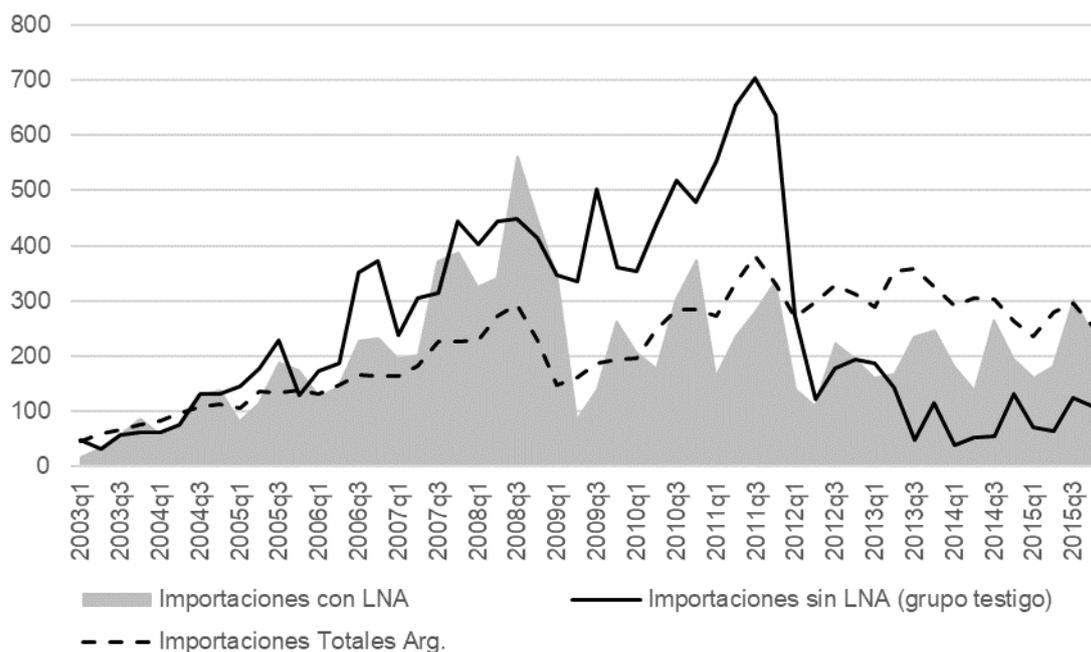
⁴⁹ Ver más detalles sobre la conformación de los grupos testigos en el apartado metodológico 5.3.

⁵⁰ Posición arancelaria NCM 64021200, calzado de esquí y calzado para la práctica de «snowboard» (tabla para nieve) y 64031200, calzado de esquí y calzado para la práctica de «snowboard» (tabla para nieve).

relevantes para el sector del bien final sí fueron afectadas por LNA, por lo que no se incluyen en el grupo testigo.

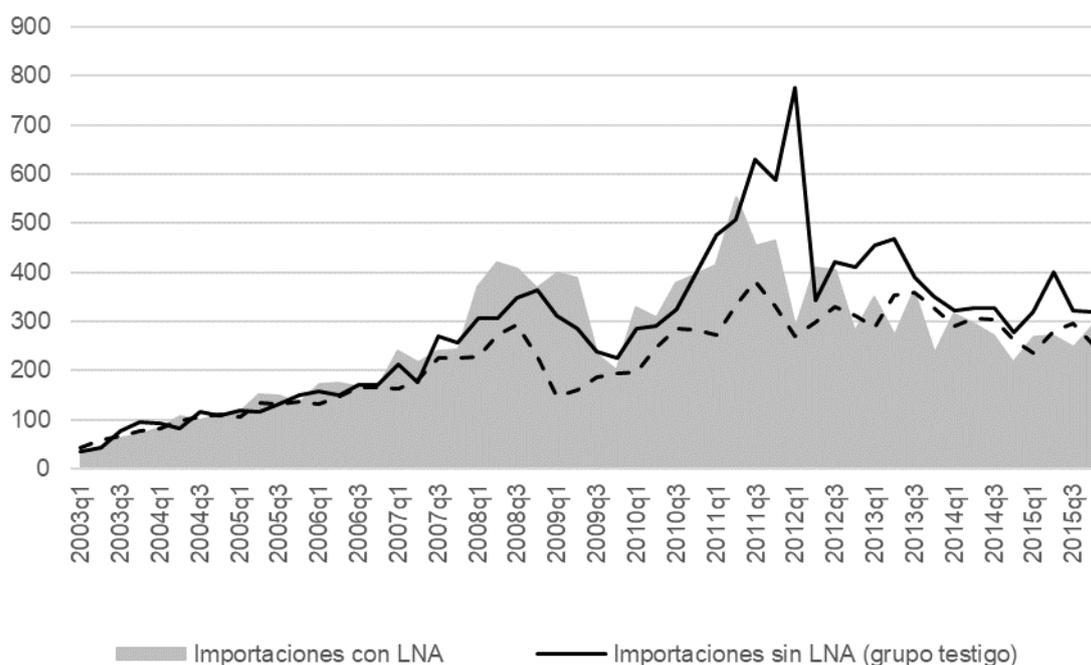
Este análisis permite mostrar que el grupo testigo, hasta 2011, pudo haber marcado el comportamiento alcista que hubieran tenido las importaciones en el sector calzado luego de la medida.

**Gráfico 25. Importaciones del sector Muebles CIU 36
(año base 2004)**



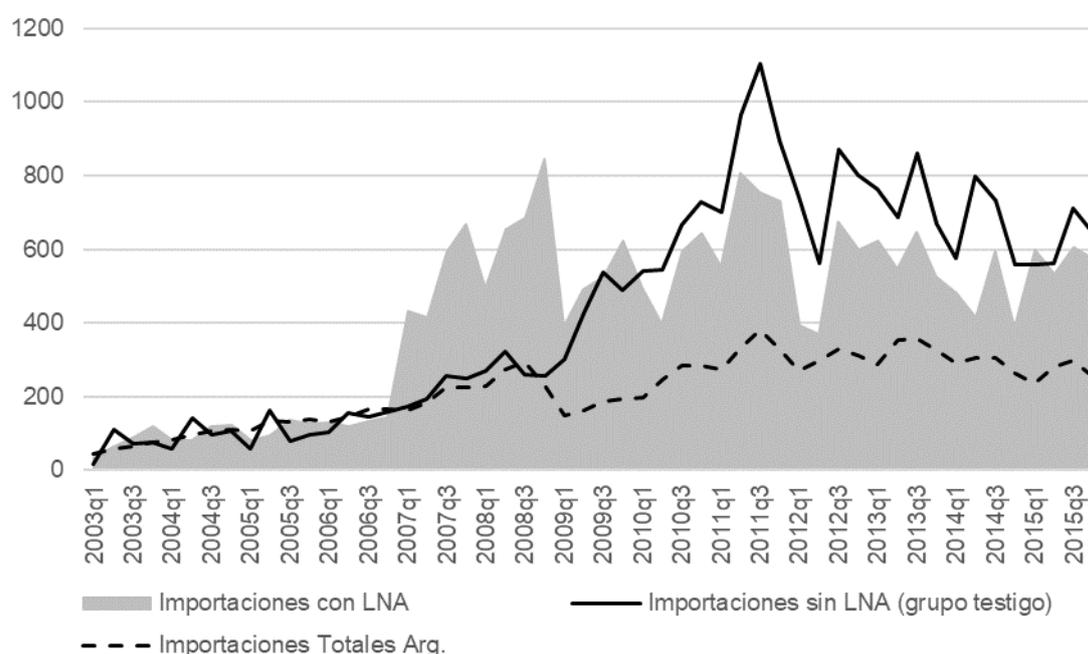
Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Resoluciones.

**Gráfico 26. Importaciones del sector Prendas de Vestir CIU 181
(año base 2004)**



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Resoluciones.

**Gráfico 27. Importaciones del sector Calzado CIU 192
(año base 2004)**



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Resoluciones.

En resumen, los grupos testigos contruidos para cada sector con las posiciones arancelarias que no tuvieron LNA, pudieron mostrar, por un lado, que efectivamente el grupo de posiciones arancelarias con LNA redujo sus importaciones producto de la medida y no debido a otras causas, y por el otro, que efectivamente las importaciones en estos sectores hubieran incrementado sustancialmente de no haberse aplicado la política comercial. Incluso, cabe destacar que los grupos testigos presentan, en los años previos a la implementación de las medidas, tasas de variación mayores que las de los grupos de posiciones con LNA.

6.4.2. Sustitución efectiva

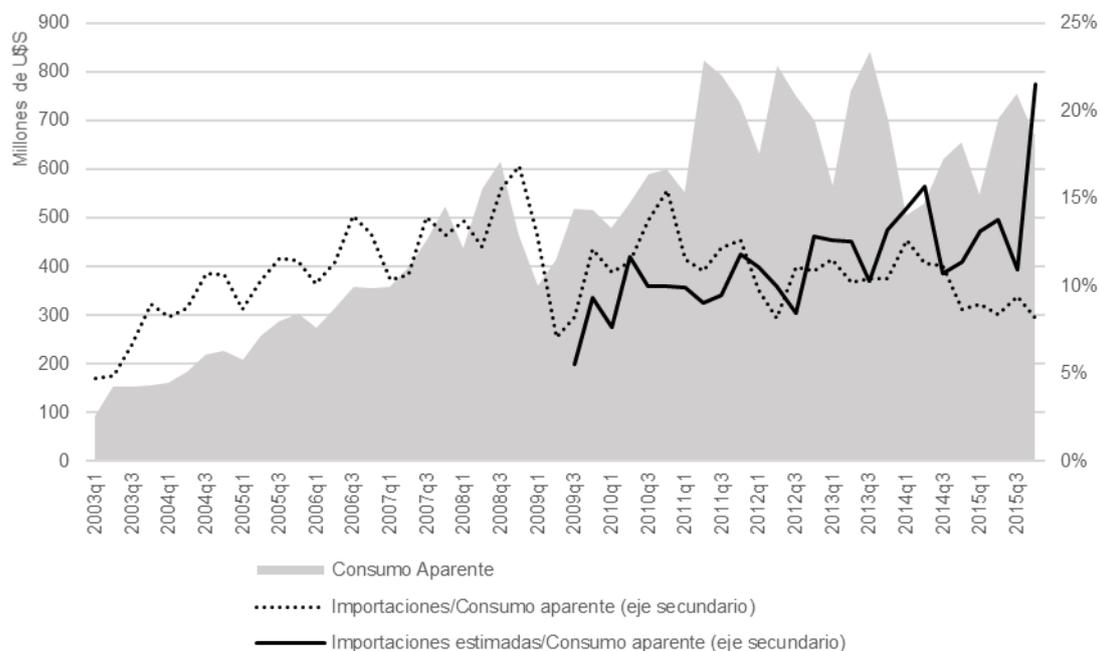
Continuando con el análisis, es importante destacar que la caída de las importaciones a partir de la aplicación de las medidas de administración comercial no solo se ve reflejada en el grupo con LNA en términos monetarios, sino también en las cantidades expresadas en kilogramos.

En cuanto al consumo aparente (CA), se destacan cuatro aspectos importantes. Primero, las importaciones de los tres sectores caen

sustancialmente en 2009 producto de la crisis internacional. Segundo, la recuperación de la participación de las importaciones en el CA se da solo en el sector prendas de vestir, superando los niveles de 2008 en el tercer trimestre de 2011, en el sector muebles la recuperación de la participación de las importaciones en el CA solo registra valores cercanos a los del año 2008 en el primer trimestre de 2011, y en el sector calzado la recuperación fue muy leve en el tercer trimestre de 2009, muy por debajo de 2008, continuando con una tendencia descendente durante todo el período. Tercero, con la aplicación de la DJAI, los tres sectores registran una caída significativa de la participación de las importaciones en el consumo aparente con una tendencia descendente⁵¹, excepto en el sector prendas de vestir, donde la devaluación de 2014 genera una caída del CA más significativa que las importaciones. El cuarto aspecto importante es que la baja de la participación de las importaciones en el CA en el sector muebles y calzado, no solo se da por una caída en las importaciones reales sino también por un incremento significativo del CA luego de la crisis del 2009. Esto implica un crecimiento significativo del consumo nacional en detrimento al importado. En el caso del sector prendas de vestir, si bien los niveles de CA nunca recuperaron el ritmo de crecimiento previo a la crisis de 2008, a partir de la desaceleración de las importaciones con la aplicación de la DJAI en 2012, se lograron mantener los niveles de consumo de 2008, registrando también cambios significativos en la composición de consumo nacional por sobre el importado.

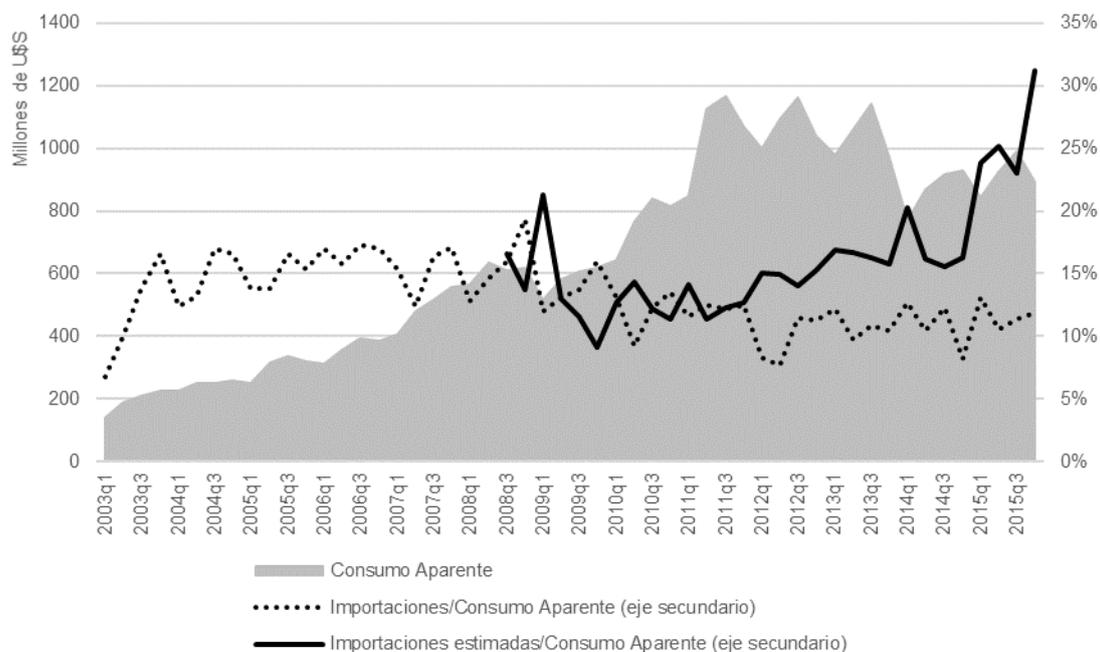
⁵¹ Esto se debe a que la DJAI aplicó controles a todas las importaciones en su conjunto reduciéndolas de forma significativas en muchos de estos.

Gráfico 28. Consumo Aparente e importaciones del sector Muebles



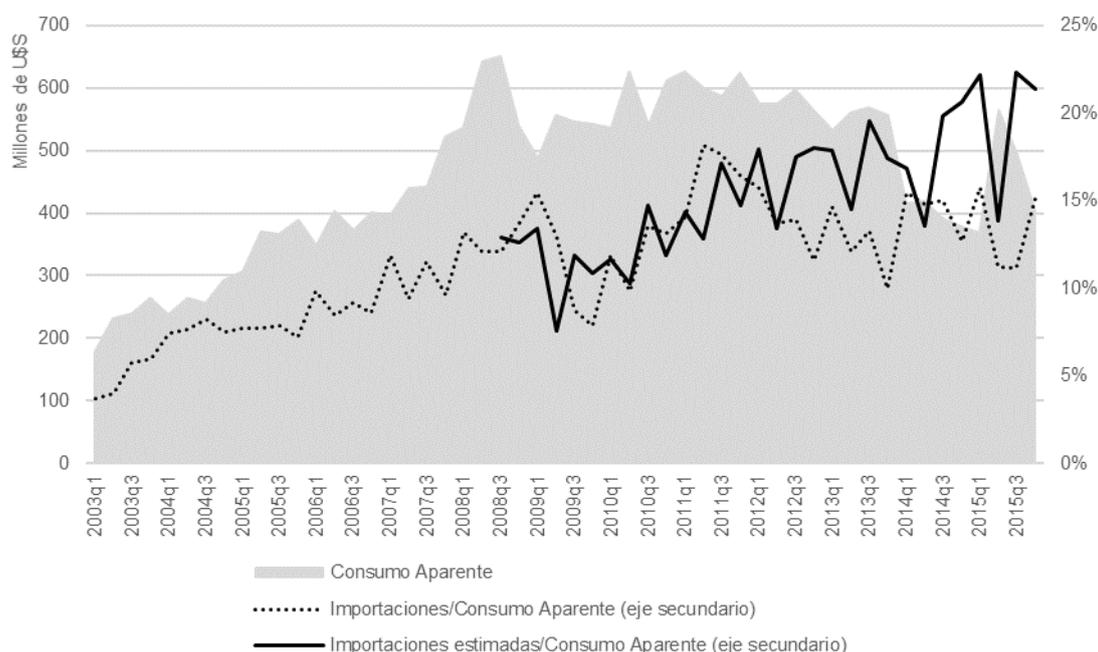
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC – datos de comercio– y CEP –CA–, ver detalle metodológico sección 5.6.2.

Gráfico 29. Consumo Aparente e importaciones del sector Calzado



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC – datos de comercio– y CEP –CA–, ver detalle metodológico sección 5.6.2.

Gráfico 30. Consumo Aparente e importaciones del sector Prendas de Vestir y artículos de piel⁵².



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y CEP.

En cuanto a la relación del CA con las importaciones estimadas en valores, la metodología de cálculo de los montos importados estimados en estas series fue la detallada en la anterior sección 6.3.5.2. Con estos datos se calcula la sustitución efectiva a partir de la diferencia entre el porcentaje de participación de las importaciones reales en el CA y el mismo porcentaje considerando las importaciones estimadas. Como se aprecia en los Gráficos 28, 29 y 30, el efecto sustitución de las medidas de política comercial es importante en los tres sectores, siendo más relevante para el sector calzado. Los datos reflejan que la sustitución efectiva (SE) es en promedio para el año 2015 del 14% para el sector calzado, 6,1 % para el sector muebles y 6,6% para el sector prendas de vestir, como se observa en la Tabla 8.

⁵² El sector prendas de vestir en el CEP se denomina CIU 18A, ya que incluye el sector CIU 181, prendas de vestir y el sector CIU 182, adobo y teñido de pieles, para más información ver capítulo metodológico, sección 5.6.2. Las importaciones del sector corresponden al sector CIU 181.

Tabla 8. Sustitución Efectiva de las Importaciones (SE)

Sector	Promedio 2015		
	Importaciones estimadas/CA	Importaciones reales / CA	Diferencia (SE)
Prendas de vestir	19,9%	13,3%	6,6%
Calzado	25,8%	11,7%	14,1%
Muebles	14,8%	8,7%	6,1%

Fuente: elaboración propia.

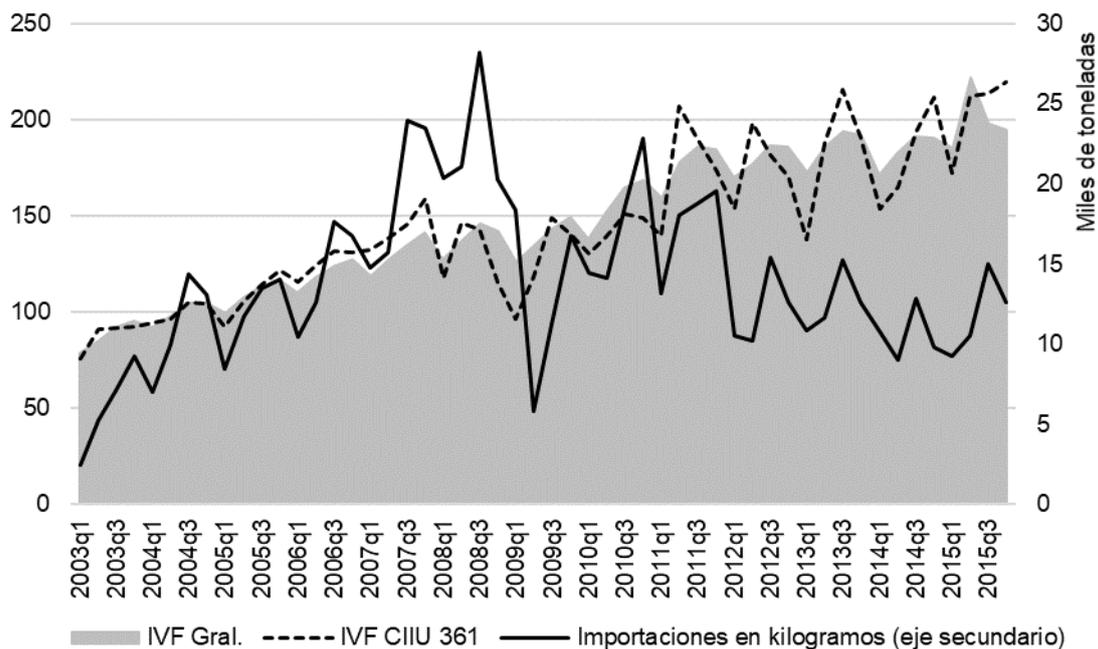
6.4.3. Impacto en la producción y empleo

En referencia a los niveles de producción registrados en los sectores, se observa que previo a la medida existe una desaceleración de la producción, que parece estar vinculada al fuerte crecimiento de las importaciones. Asimismo, la baja de las importaciones por la crisis internacional de 2009 y su posterior desaceleración a partir de las medidas de política comercial, evitaron una posible caída en la producción y una consecuente pérdida de puestos de trabajo⁵³. A partir de la aplicación de las medidas luego de la crisis, se observa un rápido crecimiento en los niveles de producción superando los niveles previos a la desaceleración de 2007. A partir del 2012, con la aplicación de la DJAI, se observa en los tres sectores que existe una correlación inversa entre la caída de las importaciones reales y el incremento de la producción.

Se distingue a su vez, que el sector calzado incrementó su índice de producción muy por encima del general de la economía y que ello es acompañado por un crecimiento de la productividad, sin modificación en los niveles de empleo formal; que el sector muebles incrementó su índice de producción y productividad en igual medida que el nivel general de producción Argentina, manteniendo los niveles de empleo formal; y que el sector prendas de vestir incrementó los niveles de producción muy levemente en 2012 y 2013, registrando iguales niveles de empleo formal y productividad – ver Gráficos 31 al 36 –.

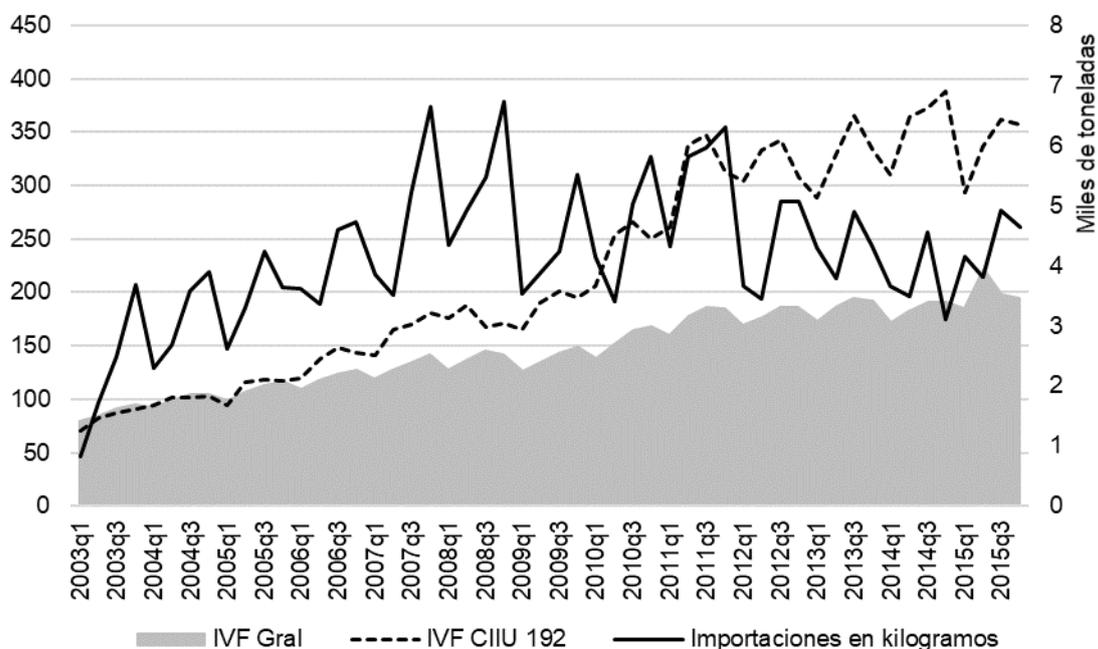
⁵³ Según el informe INET (2009), durante la crisis internacional se optó en general por una reducción de turnos de trabajo y/o suspensiones temporarias, ya para el segundo trimestre de 2009 se recuperó la producción, y algunas fábricas regresaron a trabajar en tres turnos.

Gráfico 31. Evolución de la producción y de las importaciones en kilogramos en el sector Muebles (año base 2004)



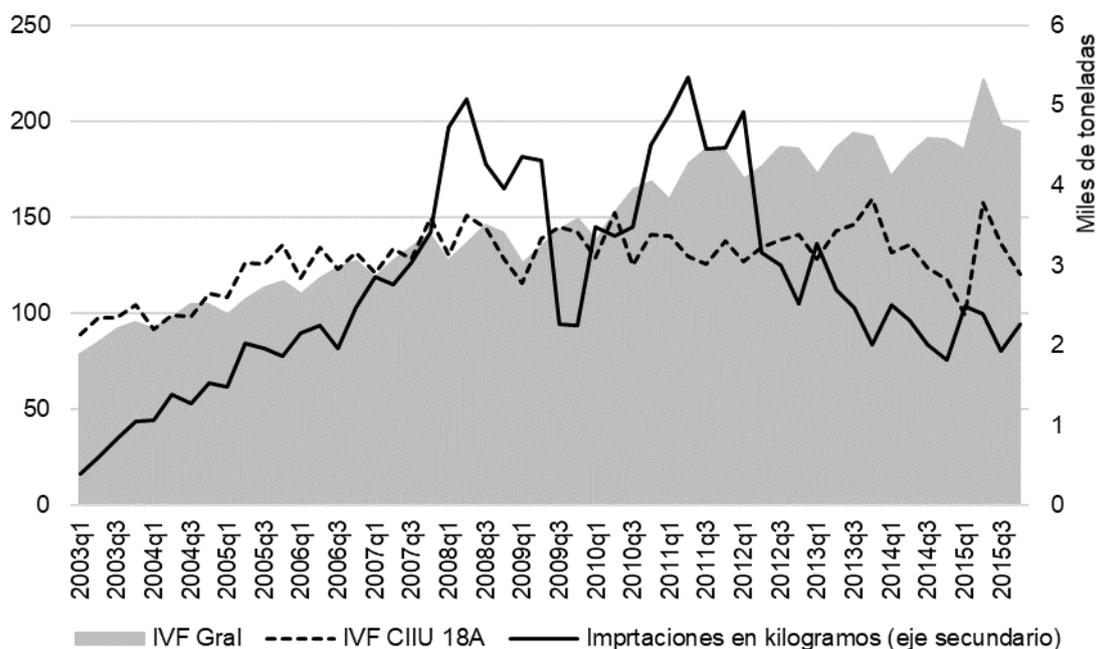
Fuente: elaboración propia en base a INDEC y CEP.

Gráfico 32. Evolución de la producción y de las importaciones en kilogramos (eje der.) en el sector Calzado (año base 2004)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y CEP.

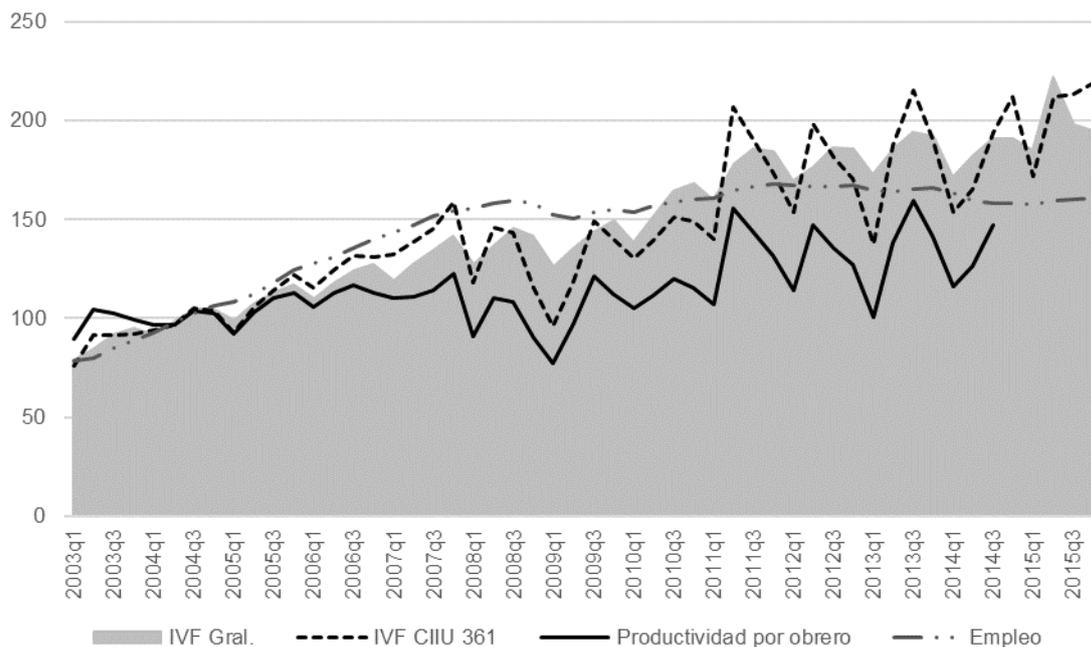
Gráfico 33. Evolución de la producción y de las importaciones en kilogramos en el sector Prendas de vestir y artículos de piel⁵⁴ (año base 2004)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y CEP.

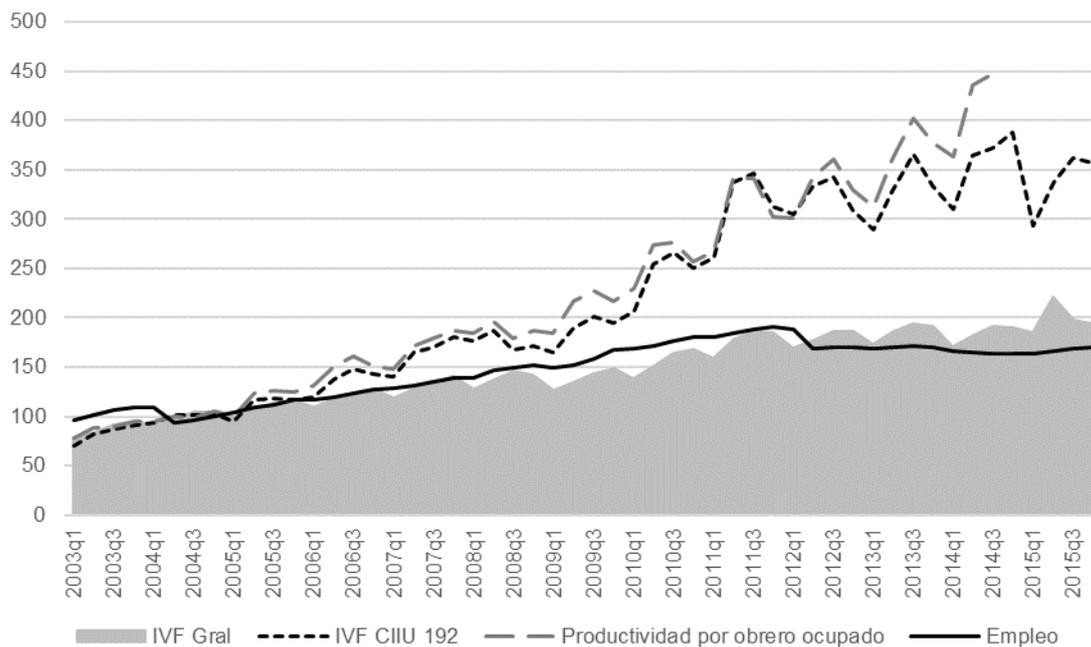
⁵⁴ El sector prendas de vestir en el CEP se denomina CIU 18A, ya que incluye el sector CIU 181, prendas de vestir y el sector CIU 182, adobo y teñido de pieles, para más información ver capítulo metodológico, sección 5.6.2. El empleo y las empresas corresponden al sector CIU 181.

Gráfico 34. Evolución del IVF, el empleo y la productividad⁵⁵ del sector Muebles



Fuente: Elaboración propia en base a CEP y OEDE.

Gráfico 35. Evolución del IVF, el empleo y la productividad⁵⁶ del sector Calzado

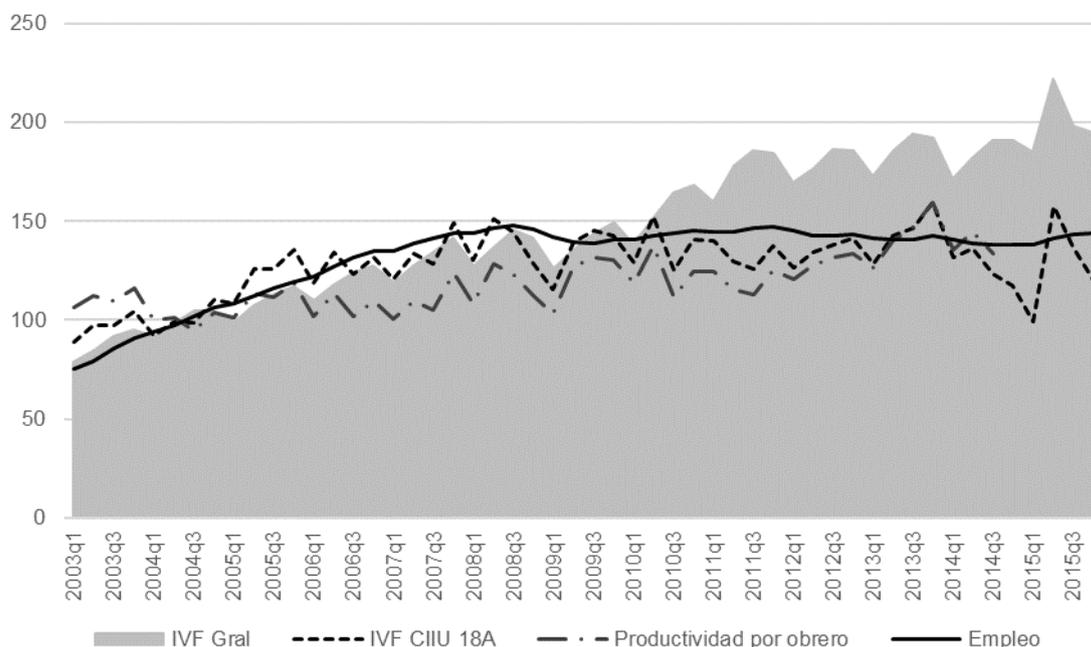


Fuente: Elaboración propia en base a CEP y OEDE.

⁵⁵ Los datos de la productividad por obrero ocupado se encuentran disponibles hasta el tercer trimestre de 2014.

⁵⁶ Los datos de la productividad por obrero ocupado se encuentran disponibles hasta el tercer trimestre de 2014.

Gráfico 36. Evolución del IVF, el empleo y la productividad⁵⁷ del sector Prendas de vestir y artículos de piel



Fuente: Elaboración propia en base a CEP y OEDE.

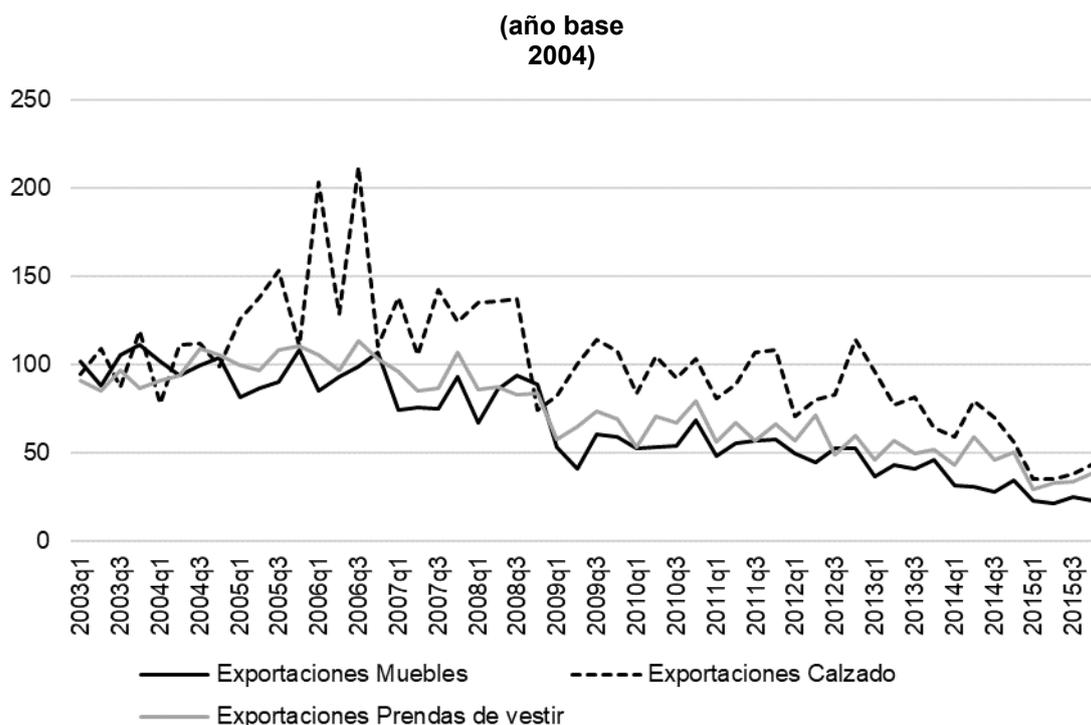
Por último, se observa en el Gráfico 37 que las cantidades exportadas en los tres sectores tienen una tendencia decreciente constante durante todo el período, salvo en el sector calzado donde esta tendencia se registra a partir de 2007. Esto puede haber contribuido, junto con el incremento de las importaciones, a la desaceleración de la producción de los sectores muebles y prendas de vestir, previo a la crisis internacional. Pasada la crisis esta tendencia se profundizó y su incapacidad de recuperarse también pudo estar relacionada a otros fenómenos, como la constante apreciación de la moneda y un incremento del consumo doméstico que permitió absorber la oferta exportable. Esto se ha podido comprobar a partir de que la constante baja en las exportaciones no ha generado reducciones en la producción, pasada la crisis internacional.

⁵⁷ Los datos de la productividad por obrero ocupado se encuentran disponibles hasta el tercer trimestre de 2014.

En este punto vale destacar dos aspectos de las medidas de política comercial, por un lado, que el crecimiento del consumo de producción nacional, debido a la reducción de las importaciones, permitió redireccionar los excedentes exportables resultantes del impacto de la crisis internacional y recuperar la utilización de la capacidad instalada a niveles previos a esta⁵⁸. Por el otro, la medida pudo haber atentado contra los esfuerzos por recuperar los mercados de exportación o aumentar la oferta exportable, aunque en el corto plazo es probable que estos mercados no se hubieran recuperado debido a la apreciación constante del tipo de cambio real. Esto también muestra que los aumentos de producción, por lo menos en el corto plazo, no contribuyeron a un aumento sustancial de la productividad que pueda significar una mejora en la competitividad de exportación del sector, por lo cual a corto plazo se descarta que la política comercial haya contribuido a una mejora en el desempeño exportador.

Gráfico 37. Exportaciones en kilogramos

⁵⁸ Los datos de utilización de la capacidad instalada corresponden al nivel general de la economía. Solo existen datos disponibles a nivel sectorial para el sector de productos textiles, donde se pudo comprobar que los niveles de utilización de la capacidad instalada no solo se recuperan, sino que superan los niveles de 2008.



Fuente: elaboración propia en base al INDEC.

6.4.4. Consideraciones finales

En resumen, a partir de lo evidenciado en las dos secciones previas, se puede comprobar que a medida que el IR de la política comercial es más alto, aumentan los efectos de la política comercial sobre los niveles de la producción y productividad. En cuanto a los niveles de empleo, se puede indicar que la profundización de la utilización de la política comercial durante la crisis, evitó una caída de puestos de trabajo, a partir de una rápida reactivación en la producción, sin embargo en el sector calzado, a pesar del gran crecimiento en su producción, los niveles de empleo no lograron recuperarse. A su vez, no se puede afirmar que la política comercial haya sido efectiva para incrementar los niveles de empleo de los sectores, pero sí los niveles de producción en el sector muebles y calzado por lo menos hasta 2013, en este último con aumento de la productividad – aunque este indicio parece estar más vinculado a un incremento de la producción en talleres tercerizados y consecuentemente al incremento del empleo informal, como se abordará más adelante –. Para el caso del sector de prendas de vestir la medida permitió mantener los niveles de

producción, con un leve incremento en 2012 y 2013, con la mayor intensificación en la política comercial.

En consecuencia, se puede aseverar que el análisis realizado valida la hipótesis 2: *mayores niveles de restricción de la política comercial implican una mayor eficacia de las medidas en términos de mejoras en los niveles de producción* y parcialmente la hipótesis 3: *las importaciones de las posiciones arancelarias sin LNA continuaron creciendo en cada sector mientras que las importaciones de las posiciones arancelarias con LNA disminuyeron, esto generó un incremento de la producción y empleo del sector afectado, incluso la medida permitió mantener los niveles de actividad en cada sector al momento de estallido de la crisis internacional*, ya que la medida no aumentó los niveles de empleo, pero al menos impidió una baja en el transcurso de la crisis internacional y evitó que la caída de las exportaciones producto de esta, se traduzcan en caídas de la producción y aumento del desempleo.

7. Efectos en la Cadenas de Valor

El presente capítulo aborda la hipótesis de trabajo 4: *la implementación de la LNA y la DJAI no solo generó un proceso de sustitución de importaciones en los sectores afectados, comprobado a partir del incremento de las importaciones de los principales insumos intermedios utilizados en estos, sino que además generó un ahorro neto en divisas suficiente, por lo menos, para cubrir dichos incrementos en el período analizado.* Para ello, primero se describen de forma sintética los eslabones de las cadenas de valor que forman parte de los sectores a estudiar, identificando los principales insumos y sectores de bienes intermedios vinculados. Luego, se analiza el *efecto sustitución* y se calcula el *ahorro neto* en divisas, de cada cadena de valor.

El *efecto sustitución* se determina a partir del análisis de la evolución de las importaciones en los principales insumos relacionados al bien final, donde se aplicó la política comercial. Un incremento de estas importaciones podría estar indicando un proceso de sustitución de importaciones de bienes finales por producción nacional, por el contrario, si las importaciones de insumos evidencian una reducción, este fenómeno podría tener relación también con un *efecto sustitución*, pero en este caso de los *insumos* necesarios para la producción, antes importados.

El *ahorro neto* en divisas de las cadenas de valor se calcula en aquellos sectores donde las importaciones del principal insumo hayan incrementado, a partir del ahorro bruto en divisas calculado en el anterior capítulo, planteando dos escenarios. El primero descuenta el total del monto importado del principal insumo del sector en cada trimestre al monto generado de ahorro bruto en divisas ya calculado, a los fines de conocer si el ahorro bruto cubre la erogación que se generó al importar la totalidad de los insumos necesarios para sostener la producción. El segundo descuenta una parte de esta erogación, ya que, de no haberse aplicado la medida, las importaciones de insumos hubieran tenido posiblemente un comportamiento más moderado, por

lo que solo se resta en cada trimestre el promedio trimestral del monto de insumos importado en el año inmediatamente anterior a la medida⁵⁹. A su vez, en aquellos sectores donde las importaciones de insumos hayan disminuido y se compruebe una sustitución de bienes intermedios, este ahorro se sumará al monto previamente ahorrado en el sector de bienes finales. Finalizado este análisis se exponen las consideraciones finales a modo de resumen.

7.1. Cadena de Valor Foresto-Industrial (CVFI)

En el presente apartado se estudia la Cadena de Valor Foresto Industrial (CVFI), presentando de forma estilizada las actividades relacionadas al sector muebles de madera. El estudio de esta cadena se debe a que madera es el principal insumo de la industria por lo cual, en promedio, el 88% de las empresas del sector se dedican a la producción de muebles de madera y según los datos oficiales obtenidos del Ministerio de Hacienda⁶⁰ del período 2007 al 2015, este porcentaje se mantiene en el tiempo.

La CVFI involucra cuatro grandes actividades: i) extracción forestal y silvicultura; ii) producción de madera; iii) producción de papel⁶¹; iv) producción de muebles. La cadena comienza con la extracción forestal o corte de rollizos, donde el 80% de la madera extraída pertenece a bosques implantados y el 20% aproximadamente a bosques nativos (CEP, 2007). Esta madera se destina a: i) pulpa para la industria del papel; ii) resinas y tanino; iii) leña y carbón; iv) postes a impregnar; y v) madera sólida y madera triturable.

El primer eslabón de la CVFI relacionado a la industria del mueble corresponde al desarrollo de la actividad de extracción forestal y silvicultura, representada dentro del sector CIIU 02, el eslabón con la primera transformación donde se desarrolla la producción de madera corresponde al CIIU 20 y la segunda

⁵⁹ No se optó por restar un promedio de los últimos años porque es menor a lo importado en el trimestre anterior a la medida.

⁶⁰ Datos disponibles sobre las cadenas de valor, Subsecretaría de Programación Microeconómica, Secretaría de Política Económica.

⁶¹ Esta actividad no será considerada en el esquema estilizado de la cadena, por no estar vinculada al sector muebles.

transformación, donde se origina la producción de muebles, corresponde al eslabón del CIU 361.

La actividad de extracción forestal puede provenir de bosques nativos, orientándose principalmente a la elaboración de leña, postes y durmientes – quebracho– y en menor medida, a rollizos destinados a la fabricación de muebles y otras remanufacturas como pisos y tableros – lenga y algarrobo–. Sus productores en su mayoría presentan características de precariedad: utilizan equipos antiguos, con disposiciones mínimas en materia de seguridad ambiental y laboral, fijan precios inferiores al mercado. En contraste, existen unos pocos productores altamente equipados que trabajan con maderas nobles, aprovechando las de menor tamaño para hacer productos de alto valor agregado como pisos, tableros o remanufacturas (listonados).

En cuanto a la madera proveniente de bosques implantados – principalmente coníferas y eucaliptos – tienen como principal destino la producción de rollizos y la industria de la madera triturada, fundamentalmente para la elaboración de pasta de papel y celulosa y tableros para la industria del mueble. Es importante destacar el importante crecimiento reciente de la actividad forestal, debido al alto rendimiento de estos cultivos en relación a otros países del mundo, la optimización en los espacios cultivados al momento de la forestación y la aplicación del régimen de promoción de forestaciones– ley N° 25.080 de 1999 y la N° 26.432 de 2008 – que han puesto en ventaja a esta actividad en relación a la primera⁶² (Minagri, 2013; Ministerio de Industria, 2011). A su vez, la producción forestal y posterior extracción está altamente concentrada en pocas empresas verticalizadas, las más grandes de capitales extranjeros, dedicadas a la producción de papel y tableros principalmente, contando con grandes

⁶² Cabe destacar los esfuerzos también por conservar los bosques nativos a partir de la ley 26.331 del 2007 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, que tiene como objetivo frenar la deforestación y promover el ordenamiento territorial de la superficie forestal (Consejo de Certificaciones de Competencias Laborales y Formación continua para la cadena en general).

superficies cultivadas⁶³ en su poder y gran capital tecnológico para su producción y escala (ver Tabla 9).

En cuanto a la actividad de extracción, se puede dividir en corte total, poda y raleos. La primera consiste en extraer la totalidad del árbol, la segunda consiste en extraer las ramas más bajas para reducir el número de nudos que tiene la madera y la tercera en eliminar los árboles mal formados o cortar aquellos más pequeños, dejando los de mejor calidad, los residuos generados de este proceso son triturados y utilizados para la producción de pasta de papel o de tableros o como generación de energía. La madera se extrae en rollizos y solo entre el 40% y el 46% es utilizado en el aserrado, el resto tiene como destino la industria de la madera triturada o el uso energético. El número de empresas que utilizan sus desperdicios como biomasa se ha incrementado, pero de las entrevistas realizadas al sector se ha observado que gran parte de los chips generados durante el proceso productivo se desperdician, estas pérdidas pueden implicar hasta un 20% de la rentabilidad de los aserraderos (Mincyt, 2016).

La madera extraída en forma de rollizo y la madera triturada continua su proceso productivo en la primera transformación, donde se realiza la producción de madera (CIIU 20). Dentro de esta primera transformación se desenvuelven diversas actividades que generan diferentes productos que luego son utilizados por la industria del mueble: i) el aserrado de madera (CIIU 2010); la fabricación de hojas de madera para enchapado, de madera terciada, tableros laminados, tableros para partículas y otros tableros – refiere a tableros de fibra – y paneles (CIIU 2021); la fabricación de partes y piezas de carpintería para edificios y construcciones (CIIU 2022); fabricación de recipientes de madera (CIIU 2023); y la fabricación de otros productos de madera, fabricación de artículos de corcho, paja y materiales trenzables (CIIU 2029). La madera aserrada se logra a partir de procesar los rollizos en los aserraderos

⁶³ Grupo Arauco –capitales chilenos– con 127.000 hectáreas, Bosques del Plata –capitales chilenos– con 60.000 hectáreas, Forestal Argentina – capitales chilenos– entre 35 y 40 mil hectáreas, Grupo Tapebicuá con 21.000 hectáreas – capitales argentinos–, Grupo Las Marías con 12.000 hectáreas y Pomera 10.000 hectáreas –ambas de capitales argentinos–.

obteniendo, luego de descortezar y cortar, tablas y listones de madera. Luego, estas son secadas en hornos o a la intemperie, lo cual demora el proceso dependiendo del tipo de madera, para reducir los niveles de humedad y por último se disponen a ser cepilladas, sacando nudos y manchas. En cuanto a tableros laminados y/o faqueados, estos se obtienen a partir de láminas de madera muy delgada, que, a partir de unir dos o más láminas de estas entre sí con resinas y adhesivos, se obtiene el compensado. Las láminas se logran mediante dos procesos, el debobinado, que pela el rollo en forma circular, o el faqueado, que corta el rollizo inmóvil a partir de una sierra. Esta actividad requiere mayor capital que un aserradero dedicado al aserrado de madera, ya que los tableros laminados implican mayores escalas de producción e inversión.

El resto de los tableros de partículas o fibras se obtienen a partir de madera triturada, que se dispone a ser unida o reconstituida mediante la combinación de adhesivos, temperatura y presión, o la propia resina de la madera. Los primeros, de partículas, se producen a partir de las astillas siendo sus principales variantes los aglomerados, muy utilizados en la industria del mueble, los tableros de viruta orientada, no producidos en el país, son utilizados en la industria de la construcción. Los segundos, de fibra, son de mejor calidad que los anteriores por su resistencia, se pueden clasificar en tableros de mediana densidad (MDF) – por su sigla en inglés, *medium density fibreboard*– y alta densidad (HDF) – por su sigla en inglés, *high density fibreboard*–, ambos principalmente utilizados en la industria del mueble. Luego de su obtención, se los pinta o se los recubre con plastificados de melanina, laqueados y laminados o enchapados de madera u otros materiales, para dar los diferentes acabados y colores (Federico, 2012). Esta industria requiere de gran capital y es realizada por industrias verticalmente integradas, como se observa en la Tabla 10.

Finalmente, la segunda transformación consiste en la producción de diversas remanufacturas y muebles. Las primeras se realizan tanto sobre maderas aserradas como sobre tableros a través de los cuales se eliminan los defectos obteniendo diferentes fracciones que luego se utilizan para obtener listones de *finger joint*– maderas cortadas en trozos que se encastran entre sí con diferentes técnicas de pegados formando listones de diferentes longitudes,

machimbre, molduras, pisos, entre otros productos. Los segundos, muebles, se realizan con madera maciza o con tableros dando como resultado muebles planos. El 70% del total de los muebles que se fabrican en el país son planos, siendo su principal insumo los tableros de fibra, debido a su mayor resistencia, seguido por los de partículas, mientras que el 30% restante de los muebles se fabrican a partir madera maciza (Mincyt, 2016). La producción se realiza en un 98% en empresas Pymes nacionales, ubicadas principalmente en Santa Fe, donde se generan un 51%⁶⁴ del valor agregado bruto del sector.

En líneas generales, las empresas de esta cadena cuentan con muy baja especialización, con un mix de productos amplios, con baja tecnología y baja escala de operación, existen algunas excepciones de empresas de gran tamaño y verticalizadas a lo largo de toda la cadena, las cuales cuentan con ventaja con respecto a sus pares, debido a que logran economías de escala con alto grado de competitividad tendiendo a la formación de Clusters (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009). Dentro de estos casos se puede mencionar a Cuyoplacas, que hace sus tableros para sus muebles y posee explotación forestal propia y Fiplasto, que tiene explotación propia de madera, produce y comercializa madera, tableros y muebles (ver Tabla 10).

Los cuadros de oferta y utilización (COU)⁶⁵ publicados por el INDEC, muestran que el principal insumo del sector muebles es efectivamente el producto 314 - Tableros y paneles, de la Clasificación Central de Productos (CPC) – por sus siglas en inglés, Central Product Classification – perteneciente al sector CIIU 2021. Este insumo representa el 15,5% del total de las compras intermedias realizadas por del sector muebles (CIIU 361). Otros insumos pertenecientes a la CVFI son el producto 311 - Madera aserrada o cortada longitudinalmente, cortada en hojas o descortezada, etc., correspondiente al sector CIIU 2010 y el producto 315 - Hojas de madera para enchapado, etc., correspondiente al sector 2021. El primer insumo representa el 10% del total de los insumos

⁶⁴ Este dato se obtuvo de la Matriz de utilización a precios de comprador (CIIU Rev.3/CPC 1.1) publicada por el INDEC para el año 2004, por lo cual es un dato aproximado.

⁶⁵ Los COU son de 2004 y utilizan para su confección la revisión 3 del CIIU y la revisión 1.1 de la Clasificación Central de Productos (CPC).

incorporados mientras que el segundo representa el 2% del total. A su vez, el sector muebles tiene una participación en la demanda total de estos productos del 21% para el bien 314- Tableros y paneles, del 37% para el producto 315- Hojas de madera para enchapado, etc., y del 13% para el 311 - Madera aserrada o cortada longitudinalmente, cortada en hojas o descortezada, etc.

A partir de estos datos, el presente capítulo, tomará como principal sector proveedor del sector muebles al de tableros (CIIU 2021), con particular atención en los de fibras, debido a su mayor uso en esta industria.

La Tabla 9 expuesta a continuación resume los eslabones de la CVFI relacionados a la industria del mueble por etapa de procesamiento y productos que originan. La Tabla 10 muestra la composición de la cadena según tamaño de empresas que la conforman.

Tabla 9. CVFI relacionada a la industria del mueble

Producción primaria (silvicultura)		Primera transformación		Segunda transformación	
Extracción de productos forestales: tala, poda y raleos CIIU 02		Como madera redonda: postes Impregnados (Creosotado, CCA) y postes sin impregnar. CIIU 201		Carpintería de obra (construcción). CIIU 452 - 453 - 454	
		Aserrado: tablas, tirantes, vigas, vasas, durmientes. CIIU 2010 y 2022			
80% Bosque implantado: coníferas, eucalipto y salicáceas, entre otras.	Madera sólida (rollizos). CIIU 20	Envases (cajones, jaulas). CIIU 2023		Fabricación de muebles de madera*** 88% del sector: macizos 30% y planos 70%. CIIU 361	
		Debobinado/faqueado: Láminas y chapas de madera para enchapados, tableros laminados (compensado) y contrachapados. CIIU 2021	Vinílica		
			Fenólica		
			Ureico		
20% Bosque nativo: algarrobo, quebracho y lenga.	Madera triturable. CIIU 20	Tableros de partículas (aglomerado). CIIU 2021	Puede estar enchapado con melamina	Remanufacturas: listones, machimbre, molduras, pisos, cajonería, vigas laminadas, madera saneada, aberturas y revestimientos. CIIU 2022	
			Puede estar enchapado con lámina de madera		
		Tableros de fibra (mediante chip desfibrado) CIIU 2021	LDF Baja densidad		
			MDF Mediana densidad		
		HDF Alta densidad			

Fuente: elaboración propia.

*** Muebles de madera, corresponde al código 36101 CLANE 2004 del INDEC, versión compatible con el CIIU en su tercera revisión. No se contempla en la cadena el resto de los muebles realizados con otros materiales que no sean madera correspondiente al código 36102.

Tabla 10. Composición empresarial de la CVFI.

SEGMENTO	CIU	CANTIDAD TOTAL DE EMPRESAS 2015	TAMAÑO	PRINCIPALES EMPRESAS
MADERA ASERRADA	201	1129	Entre las cuales existen 12 empresas medianas a grandes y el resto Pymes	Arauco (Ex-Alto Paraná, desde 2015) Agromaderas García Bosques del Plata Don Guillermo Fiplasto Forestal Argentina (Masisa) Grupo Pomera Las Marías Laharrague Chodorge Lipsia Pindo Queiroz Tapebicué (Grupo Celulosa Argentina) Zeni
COMPENSADO	2021	12	Medianas a Grandes	Arauco (Ex-Alto Paraná) Coama Don Guillermo Mazter Laharrague Chodorge Lipsia Pindo Pomera Queiroz Tapebicué Zeni
DEBOBINADO/FAQUEADO		57*	Medianas a Pequeñas	Aserraderos
TABLEROS DE FIBRAS		5	Grandes	Masisa** Tableros Guillermina (Grupo Ferrum S.A) Fiplasto Trupan (Grupo Arauco) Flapac (Grupo Arauco)
TABLEROS DE PARTICULAS		4	Grandes	Cuyoplacas (Grupo Platinum) no vende al público, abastece su producción de muebles, también cuenta con explotación forestal Sadepan Masisa Flapac (Grupo Arauco)
MUEBLES DE MADERA	361	1891***	98% Pymes	Empresas destacadas en la fabricación de muebles planos: Fiplasto Cuyoplacas

SEGMENTO	CIU	CANTIDAD TOTAL DE EMPRESAS 2015	TAMAÑO	PRINCIPALES EMPRESAS
				Ricchezza Centro Estant Tempo Mosconi

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CEP, Ministerio de Producción, Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI), OCDE, Ministerio de Hacienda.

Referencia:

* Datos estimados

** EGGER Argentina (firma de capitales australianos) compra la planta de Concordia del grupo Masisa de Argentina en 2017, para producir principalmente tableros MDF y tableros aglomerados de partículas entre otros insumos de madera.

*** Existen 298 empresas de muebles constituidos por otros materiales comprendidos en la codificación 36102 del CLANE 2004 del INDEC, versión compatible con el CIU en su tercera revisión.

7.1.1. Efecto Sustitución y cálculo de ahorro neto en divisas de la CVFI

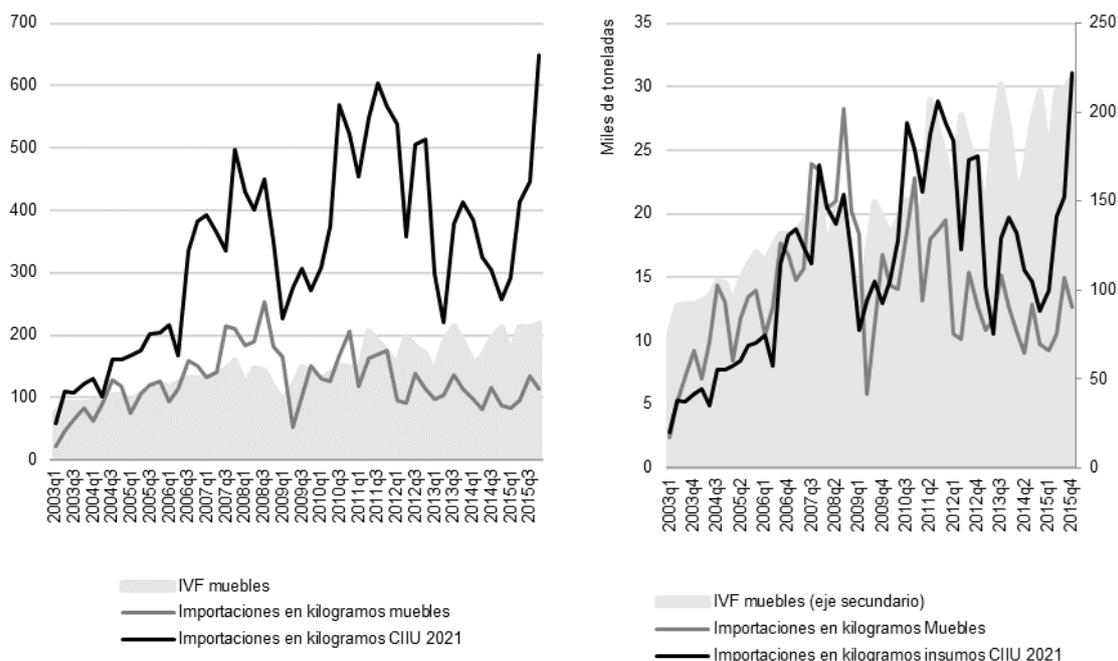
En el presente apartado se procede a analizar la evolución de las importaciones tanto del bien final como de los insumos de la CVFI, con el objetivo de comprobar la existencia de un *efecto sustitución* tanto en el bien final como en los insumos intermedios y calcular los ahorros netos en divisas de la cadena. Como se detalló en el anterior apartado, se procederá al análisis del sector CIU 2021 de tableros, con principal foco en el producto tableros de fibra⁶⁶, como principal insumo del sector muebles.

El Gráfico 38 muestra que la evolución de las importaciones del sector de tableros (CIU 2021), entre el 2003 y el 2008, estuvo acompañada por el crecimiento constante de las importaciones de bienes finales –sector muebles–. En 2007 se observa que la producción del sector muebles cae, ello se relaciona, como se destacó en el anterior capítulo, con la aceleración de las importaciones y es consecuente con una caída de las importaciones de los insumos necesarios para la producción de muebles. A partir del 2009, con la aplicación de la LNA en el sector muebles, la relación entre las importaciones

⁶⁶ Este producto está contemplado en la partida arancelaria NCM 4411 del Sistema Armonizado y si bien a partir de 2009 se le aplicó LNA a un número limitado de posiciones, ya que tiene un IP calculado del 5%, a partir de las entrevistas se conoció que la medida para este sector no tuvo un carácter restrictivo.

de bienes finales y de insumos se quiebra marcadamente, evidenciando de ahí en adelante un comportamiento a la baja de las importaciones de bienes finales, mientras que las importaciones de insumos para la producción continúan creciendo, manteniendo una tenencia ascendente hasta 2012.

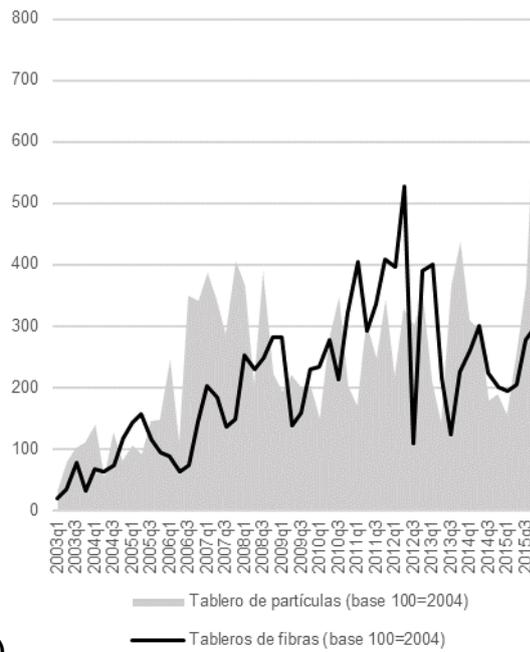
Gráfico 38. Importaciones de muebles y su principal insumo, tableros (CIU 2021) (año base 2004)



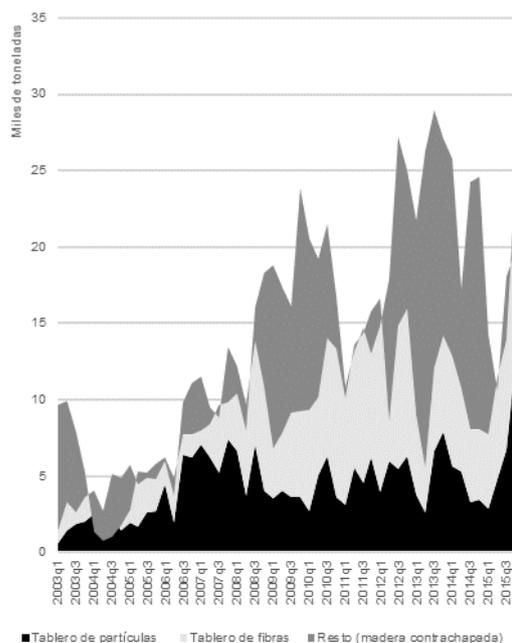
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Observando el comportamiento al interior del sector tableros, se detecta que los bienes que traccionan el crecimiento de las importaciones son los tablero de fibra – insumo primordial de la industria del mueble – y que a partir de 2009 las importaciones de este insumo comienzan a tener un crecimiento por encima de los tableros de partículas - ver Gráfico 39-.

**Gráfico 39. Importaciones en kilogramos por tipo de insumos del sector tableros
(año base 2004) (en**



kilogramos)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

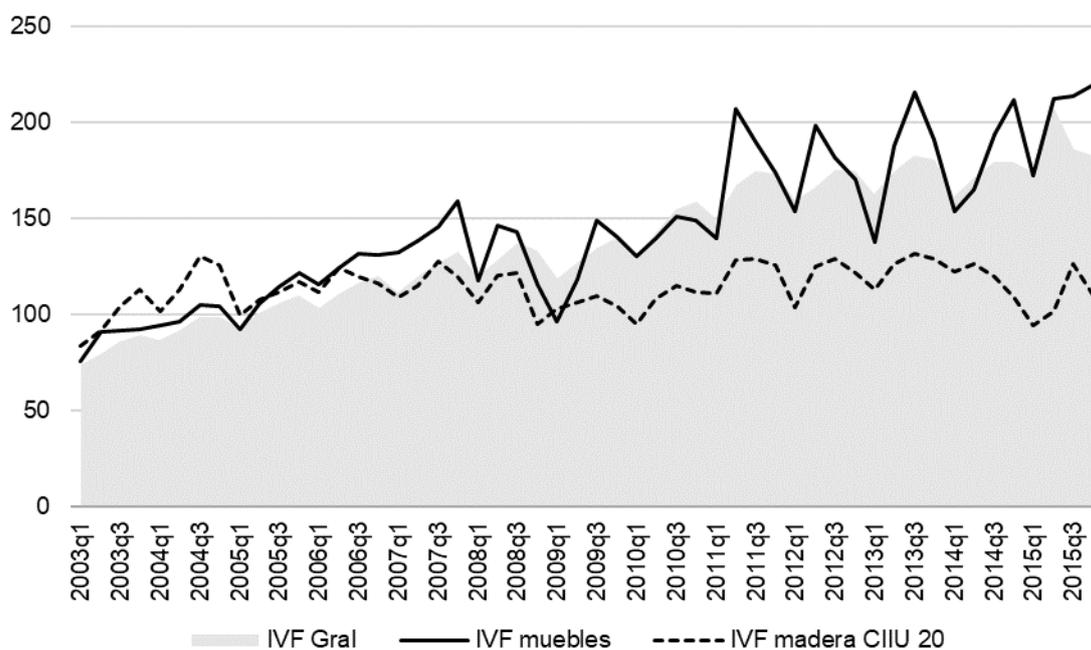
Este crecimiento de las importaciones del sector tableros en detrimento de la caída de las importaciones del sector mueble, por un lado, confirma el *efecto sustitución* en los bienes finales develado en el capítulo anterior, ya que el incremento de las primeras está relacionado con el aumento en la producción y sustitución de importaciones generada en los bienes finales. Por otro lado, da cuenta de que el sector de insumos no logró sustituir importaciones, dado que frente al crecimiento de la producción de muebles se evidencia un incremento de las importaciones de este sector, hasta 2012⁶⁷. En relación a ello, el Gráfico 40 muestra como el IVF del sector madera (CIU 20⁶⁸), quedó muy por debajo del crecimiento del IVF general de la economía y del IVF de muebles –que superó a este último–. A su vez, como se evidenció en Rampinini (2016), existen fundadas pruebas que demuestran que estas importaciones provenían de empresas vinculadas, por lo cual se demuestra que fue una decisión de estas empresas no aumentar su capacidad de producción –encontrándose con

⁶⁷ De las entrevistas realizadas en el sector, se pudo comprobar que los actores de este eslabón de la cadena, optaron por aumentar las importaciones en vez de generar un crecimiento en la producción.

⁶⁸ Se utiliza el CIU 20 que incluye el sector 201 madera y 202 tableros porque es la máxima desagregación posible tanto en el CEP como en INDEC.

una utilización de la capacidad instalada cercana al 80%– optando por importar tableros desde sus otras filiales o casas matrices, a precios relativos inferiores, tema que se retomará en el próximo capítulo.

**Gráfico 40. Evolución IVF
(año base 2004)**



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

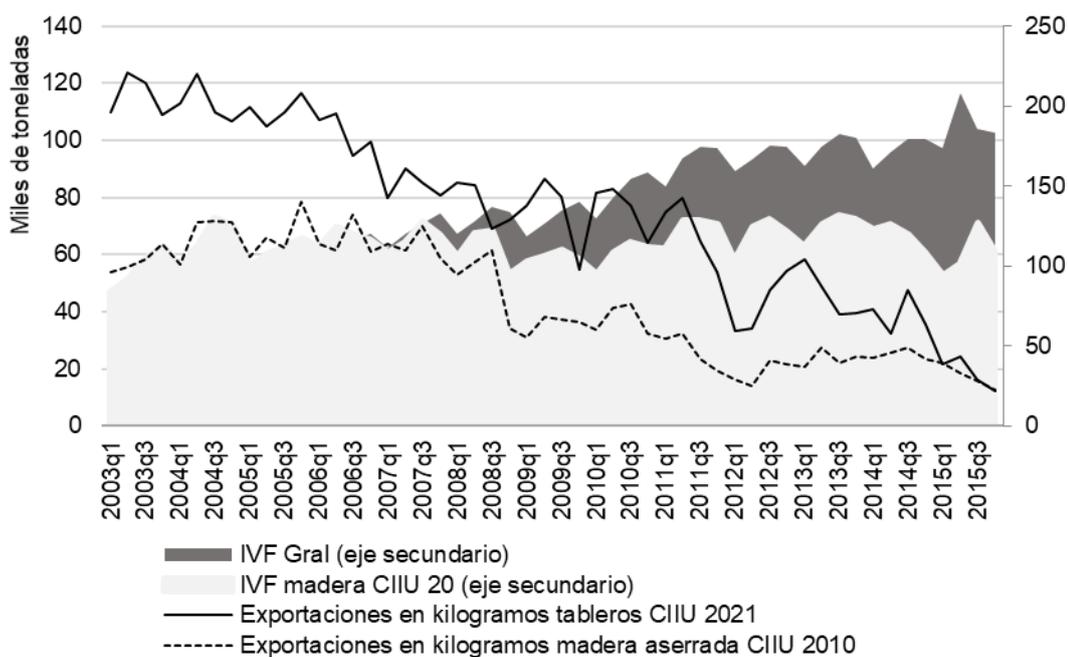
Esta estrategia de las empresas cambia con la aplicación de la DJAI, ya que se produce un quiebre en esta compensación de tableros importados por producción, debido a que las importaciones de estos insumos también se restringen producto de la medida. Sin embargo, la producción del sector de madera se mantiene relativamente estable, con una leve tendencia ascendente desde 2011 hasta 2015 que no es posible determinar si fue motorizada por el sector CIU 2010 de madera aserrada o el CIU 2021 de tableros. Por lo cual podría inferirse que el incremento de la demanda de tablero de fibra, que se explica por el crecimiento del sector muebles, es atendido a partir de una sustancial caída de las exportaciones en el sector de tableros, exacerbada a partir de la crisis internacional de 2008 – ver Gráfico 41 –. La crisis en Estados Unidos causó una caída de las exportaciones, que posiblemente haya sido

absorbida por el mercado interno, compensando la caída de las importaciones con una reducción sustancial de las exportaciones⁶⁹. Como se mencionó en el anterior capítulo, este fenómeno es un indicio positivo por dos motivos, por un lado, posiblemente se haya evitado una caída de la producción debido a la baja de las exportaciones y por el otro es probable que haya existido un reemplazo de consumo importado por nacional. No obstante, si bien la caída de las exportaciones está vinculada a la pérdida de mercado externo producto de la crisis internacional, no se puede descartar que también responda a las estrategias globales de producción de las empresas concentradas de este sector⁷⁰.

Gráfico 41. IVF (año base 2004) y Exportaciones en kilogramos

⁶⁹ Los entrevistados sostuvieron haber tenido pérdidas de los mercados exportadores en 2008 y no haberse recuperado en el tiempo, siendo el principal destino de estas exportaciones Brasil y Estados Unidos, lo que se pudo comprobar a partir del análisis de estadísticas del INDEC.

⁷⁰ Además de la caída de las exportaciones Argentinas registradas de tableros al mundo en general, pero a Brasil y Estados Unidos en particular a partir de 2008, se observa un aumento considerable de las exportaciones brasileras de tableros al mundo en general pero a Estados Unidos en particular, desde 2012. Esto da cuenta de que la estrategia de alcance regional de estas empresas podría haber sido redireccionar sus exportaciones al mercado interno argentino y abastecer sus mercados de exportación desde Brasil. Estos datos son coincidentes con la instalación en 2009 de una nueva planta de tableros de fibra en Brasil.



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC y CEP.

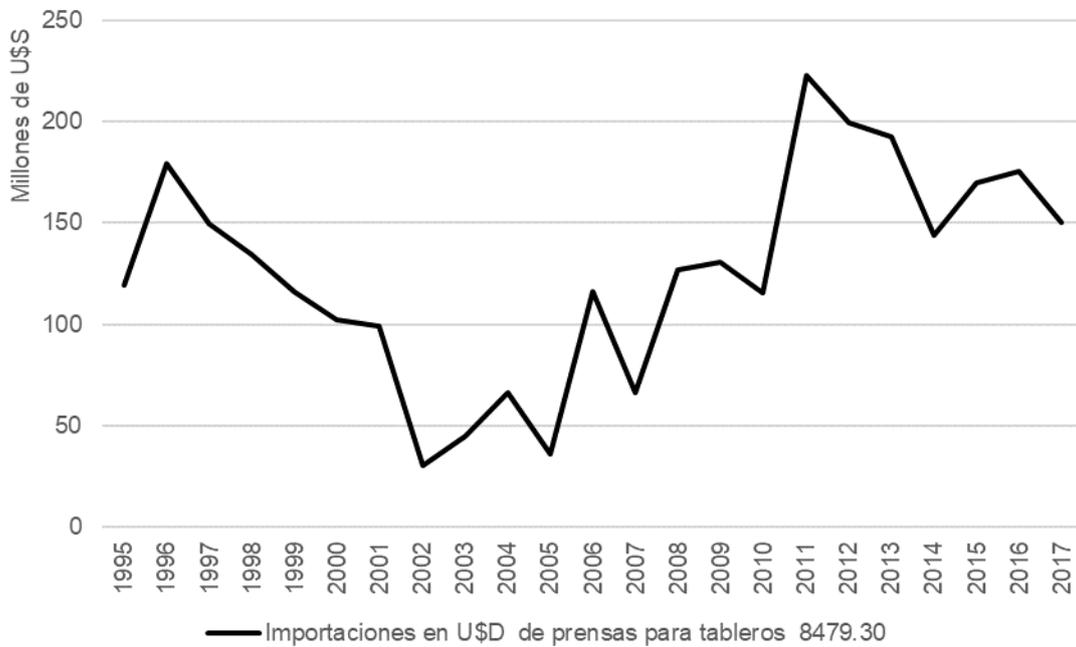
A su vez, a partir de las entrevistas realizadas a diferentes actores del sector muebles se develó que, en 2012 a partir de la implementación de la DJAI, el sector de tableros se vio forzado a generar inversiones para aumentar su producción, por lo que parte del leve crecimiento evidenciado en el IVF del sector CIIU 20 podría estar explicado por este sector. Otra evidencia es que sus exportaciones cayeron menos que el sector de madera aserrada CIIU 2010, por lo cual el excedente destinado a la demanda nacional fue menor al del sector de madera aserrada. Efectivamente, se pueden mostrar algunos indicios que evidencian un aumento de la oferta nacional interna a partir del análisis de las importaciones de la posición arancelaria a 6 dígitos 8479.30⁷¹ de prensas para tableros, la cual crece significativamente durante 2011 y 2012, desacelerándose para el 2014 y 2015 – ver Gráfico 42 –. Si se observa al interior de esta posición arancelaria⁷², en 2012 el principal importador de esta posición es la empresa Arauco S.A – ver Tabla 10– que importa un 56% del

⁷¹ La descripción completa de la posición arancelaria a 6 dígitos, o subpartida, 8479.30 es: prensas para fabricar tableros de partículas, fibra de madera u otras materias leñosas y demás máquinas y aparatos para el tratamiento de la madera o el corcho.

⁷² Según datos obtenidos de la base de datos Softrade / Penta Transaction.

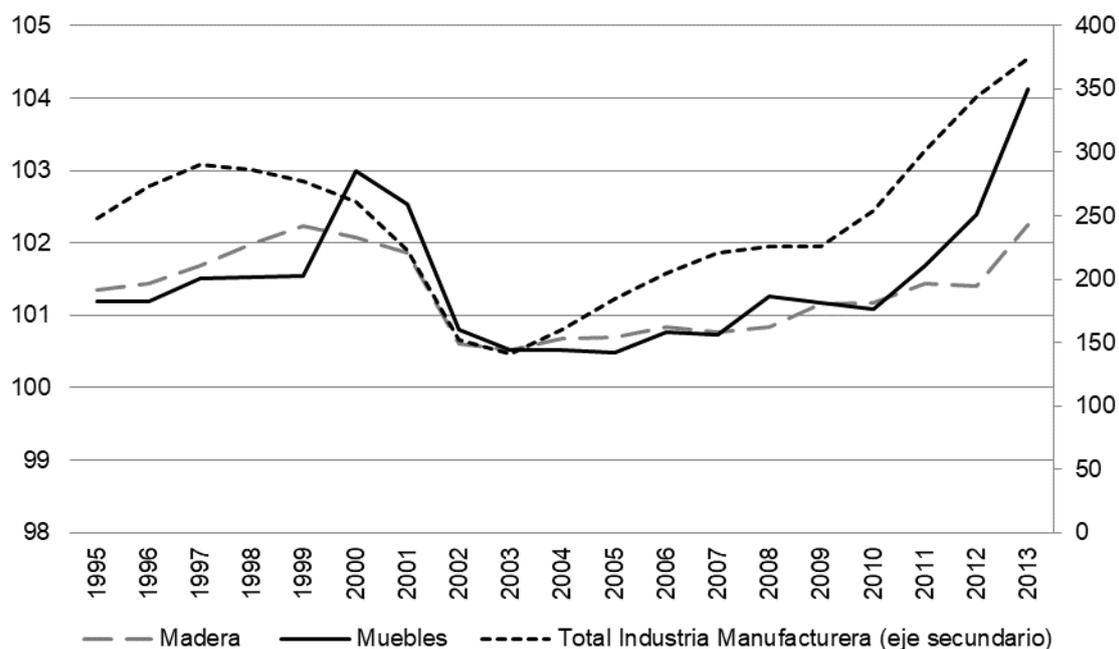
total importado en ese año, siendo el resto de las empresas en su mayoría compañías dedicadas a la venta de maquinarias. En los años siguientes los principales importadores son empresas relacionadas a la comercialización de máquinas, si bien los montos son muy lejanos a los realizados por Arauco S.A, pueden ser indicio de un aumento de la demanda de maquinaria para la producción interna, que se va diluyendo para finales del 2014. A su vez, esto también se complementa con los datos de créditos otorgados al sector de tableros, que crecen en 2012 y 2013, aunque en menor medida que en el sector muebles – ver Gráfico 43 –.

Gráfico 42. Importaciones de prensas para tableros



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

**Gráfico 43. Evolución de los créditos concedidos
(en millones de pesos constantes, de 2002)**



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Referencia: se analiza en monto importado debido que al tratarse de una posición muy desagregada algunos datos en kilogramos no fueron cargados y la serie se encuentra incompleta.

La falta de abastecimiento y/o reticencia en el aumento de la oferta de insumos nacionales por parte del sector proveedor de muebles, que se evidencia a partir de la implementación de la LNA, no se puede desvincular de las características estructurales del sector tableros, particularmente su alto nivel de concentración empresarial. Si bien durante la DJAI, como ya se mencionó, se pueden encontrar algunos indicios de un incremento de la producción o sustitución leve de insumos, no se puede asegurar de forma certera que la oferta haya sido suficiente para abastecer a la demanda de insumos del sector muebles. En efecto, muchos empresarios del sector muebles entrevistados hicieron hincapié en la existencia de prácticas de administración de la oferta por parte de las empresas fabricantes de tableros.

Al mismo tiempo, lo detallado expresa un deterioro del balance comercial de la cadena de valor foresto industrial durante el período que va del 2009 al 2012, en función del incremento de importaciones de insumos intermedios. Cabe destacar que, si bien las exportaciones también caen, a priori ello no será contemplado como una consecuencia negativa de la medida, ya que en las entrevistas se pudo comprobar que ello se relaciona a la pérdida de los

mercados exportadores luego de la crisis internacional – aunque no se descarta algún cambio en la estrategia de producción por parte de las empresas, como se mencionó anteriormente– y que en tal caso, más que un proceso de sustitución, la medida evitó una caída en la producción frente a este escenario.

En cuanto a la magnitud del deterioro en el balance comercial de la cadena de valor, se consideran para el cálculo del *ahorro neto de divisas* dos escenarios. En el primer cálculo se descuenta el total del monto importado del principal insumo del sector, tableros de fibra, al monto generado de ahorro bruto en divisas ya calculado en el anterior capítulo, en cada trimestre – ver Tabla 11–. Este cálculo es a los fines de conocer si el ahorro cubre la erogación que se generó al importar la totalidad de los insumos necesarios para sostener la producción. Claramente, el incremento de la importación de insumos en la etapa 2009 al 2012 tiene que ver con un incremento de la producción en el sector de bienes finales. El segundo escenario considera conveniente descontar una parte de esta erogación, ya que de no haberse aplicado la medida las importaciones de insumos hubieran tenido posiblemente un comportamiento más moderado. En consecuencia, solo se restará en cada trimestre el promedio trimestral del monto importado de insumos en el año inmediatamente previo a la medida⁷³. Los resultados de los cálculos están expuestos en la Tabla 11. El saldo ahorrado acumulado en dólares durante el período 2009 al 2015, fue suficiente para compensar solo el escenario 2. Del análisis también se puede deducir que el incremento de las importaciones de insumos, por encima del promedio trimestral en el año previo a la medida, representó un gasto de casi el 65% del ahorro generado en el sector de bienes finales.

Tabla 11. Ahorro Neto de la CVFI

	Escenario 1	Escenario 2
Ahorro Bruto U\$D	US\$ 120.901.476,45	
Ahorro Neto U\$D	US\$ (21.094.534,85)	US\$ 43.358.538,92
Importaciones acumuladas de Tablero de fibra U\$D	US\$ 141.996.011,30	US\$ 77.542.937,53

⁷³ No se optó por restar un promedio de los últimos años porque es menor a lo importado en el trimestre anterior a la medida.

Monto importado en insumo/ Ahorro Bruto	117%	64%
--	-------------	------------

Fuente: elaboración propia.

7.2. Cadena de Valor del Cuero y el Calzado (CVCC)

En el presente apartado se estudiará la cadena de valor del cuero, dado que el 60% de las empresas del sector se dedican a la producción de calzado de cuero, siendo este uno de los principales insumos para su producción. Si bien es importante destacar que según datos oficiales del Ministerio de Hacienda⁷⁴ ha aumentado el número de empresas dedicadas a la producción de calzado con materiales alternativos como tela, plástico, goma, caucho y otros materiales, pasando de 271 empresas en 2007 a 431 en 2015, su participación en el total no se ha incrementado significativamente, ya que pasó de representar el 33% en 2007 al 34% de las empresas del sector en 2015⁷⁵.

La CVCC involucra cuatro grandes actividades: i) cría de animales, contenida en el sector CIIU 012; ii) la producción, procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos, contenida en el sector CIIU 1511; iii) curtido y adobo de cueros, contenido en el sector CIIU 1911; iv) y finalmente la producción de calzado desarrollada en el sector CIIU 1920.

El primer eslabón de la CVCC corresponde con la obtención del cuero que se desarrolla en el sector CIIU 1511, el frigorífico, conformado en 2015 por unas 1188 empresas medianas a grandes, donde a partir de la faena de animales para la producción de carne se obtiene los cueros en crudo como producto secundario. La oferta de cuero proviene de la producción ganadera y cría de animales determinada en el sector CIIU 012 –ganado vacuno CIIU 0121–, siendo el mercado de la carne bovina quien determina la oferta de cuero crudos (DAR, 2014).

La oferta de cuero se caracteriza por ser inelástica ya que las cantidades ofertadas son rígidas y no responden a las variaciones de la demanda. Sumado

⁷⁴ Según datos de la Subsecretaría de Programación Microeconómica, Secretaría de Política Económica.

⁷⁵ El 7% restante corresponde a la producción de calzado deportivo, que ha mantenido constante su número de participación durante el período 2007 al 2015 que utiliza el insumo cueros, aunque en una menor medida.

a esto, la cría de animales ha sido fuertemente desplazada en los últimos años por el aumento de la rentabilidad de la explotación agrícola lo que pone en riesgo la oferta existente. A su vez, debido a la ausencia de verticalización en la cadena de valor, el cuero en el frigorífico sufre descuidos al momento de su obtención ya que se concibe como un producto secundario, lo que presenta graves problemas en la calidad de los cueros, debido a que estos a menudo llevan marcas de fuego, lastimaduras provocadas por alambres de púa y por el problema de la mosca de los cueros (Traverso, 2008). En este sentido, han surgido algunos esfuerzos por verticalizar la cadena, como la asociación de industrias de cuero, sus manufacturas, y afines (ADICMA), que fue conformada en 1993 y de ella participan otras instituciones relacionadas con el sector, como CICA, ACUBA, CAIPIC, FACIF⁷⁶, pretendiendo ampliar los espacios de participación e integrando los eslabones que conforman la cadena (CICA, s.f). El cuero crudo que surge de los frigoríficos es recibido por las curtiembres de dos formas, frescos o salados, si bien se opta en lo general por el primero debido a su mejor calidad, la segunda opción puede facilitar el traslado y su conservación. El sector que realiza esta actividad está comprendido en el sector CIU 1911, siendo esta la primera transformación. Aquí se somete a los cueros a un proceso de limpieza para el cual primero se remoja el cuero en agua durante un tiempo y luego se procede al proceso de pelambre y descarnado eliminando los residuos que contiene el cuero, como pelos, carne, grasas, obteniendo así lo que comúnmente se denomina pieles en tripa, el peso en tripa es el que se utiliza para calcular cuántos químicos se deben agregar al proceso de curtido. Antes de proceder al curtido, se procede al desencalado, para la eliminación de la cal contenida en el baño de pelambre y para el deshinchamiento de las pieles y al piquelado, mediante un proceso de sistemas enzimáticos derivados de colonias de bacterias u hongos – frecuentemente en el mismo baño de desencalado – que promueve el

⁷⁶ Cámara de la Industria Curtidora Argentina (C.I.C.A.), la Asociación de Curtidores de la Provincia de Buenos Aires (A.C.U.B.A.), Cámara Argentina de Industriales Proveedores de la Industria del Calzado (C.A.I.P.I.C.) Y Federación Argentina de Comercialización e Industrialización de la Fauna (F.A.C.I.F.).

aflojamiento de colágeno, deshinchamiento de las pieles, aflojamiento del pelo y degradación de grasas naturales. Finalizado este proceso se somete al cuero obtenido al proceso de curtido con productos químicos.

El proceso más utilizado debido a su eficacia para la conservación del cuero por un largo período de tiempo, es el curtido al cromo, también llamado *wet blue*, por el color azul que adquiere en húmedo, el cual consiste en colocar el cuero en un baño o dos baños en interacción con sales básicas de cromo. Sin embargo, debido a los problemas ambientales por el gran uso de agua y la carga de cromo en los residuos y los costos que requiere un buen tratamiento de afluentes, parte de este proceso se ha cambiado, utilizando otras técnicas de curtido llamadas *wet white*, donde se comparte parte del proceso del *wet blue* hasta el desencalado, pero los baños se hacen con sustancias libres de cromo. Dentro de estas sustancias se pueden utilizar combinaciones de taninos sintéticos, taninos vegetales, glutaraldehídos y minerales, como sales de aluminio y de circonio, algunos de los que dan origen a curtidos al azufre, al hierro, al circonio, vegetal, entre otros.

Posteriormente el cuero es escurrido, colgándose sobre un caballete u otra forma, que impida la formación de manchas de cromo, dejándose en reposo 24 a 48 horas. Luego se procede a la división del cuero en dos capas, la "flor" que es la parte más delgada de la piel con mejor calidad y los recortes del descarnado. A continuación, se somete el cuero al rebajado, para conseguir que los cueros sean de espesura uniforme y posteriormente a su neutralizado, a partir de reducirse el contenido de humedad, antes de realizar el proceso de recurtición con curtientes orgánicos naturales o sintéticos. Esto permite una mayor resistencia al agua, mayor blandura y favorece a la homogeneidad en el proceso de tintura. Luego, se procede al teñido y engrase, incorporando sustancias grasas en los espacios entre las fibras, evitando que el cuero se ponga duro por deshidratación, lo que lo hace suave y flexible. Por último, se procede al secado, que puede ser al aire libre hasta métodos de secado al vacío, de esta forma se obtiene el cuero semiterminado, un material estable y mecánicamente apto para ser manufacturado, pero que se ensucia fácilmente, absorbe agua y grasitud y se decolora por acción de la luz.

Debido al basto proceso y la gran inversión que ello requiere, sumado a los costos por las exigencias rigurosas medio ambientales o de calidad para

exportar a mercados sofisticados, es esperable encontrar en este segmento de la cadena el ingreso de inversiones extranjeras y altos grados de concentración empresarial. En el año 2015 el sector se encontraba compuesto por 154 empresas medianas a grandes – ver Tabla 13–, con gran orientación al mercado externo. En efecto, el 80% de su producción se exporta, concentrando en las tres principales empresas alrededor del 50% de esas exportaciones de cuero y en las diez primeras el 85% de la producción exportable. El 20% restante se destina al mercado interno y en general se concentra en empresas de menor tamaño (Benedetti, et al., 2012; Ministerio de Industria, 2012). Este esquema de negocios reduce la posibilidad de que los eslabones aguas debajo de la cadena, como calzado y marroquinería, conformados mayoritariamente por empresas Pymes, dispongan de los mejores cueros curtidos para la industria local, donde se incorpora la mayor parte de valor agregado (Traverso, 2008).

El cuero es un insumo clave para el siguiente eslabón de la cadena, el sector calzado, comprendido dentro del sector CIU 1920, junto con partes del calzado son los dos principales insumos del sector. En efecto, los cuadros de oferta y utilización (COU)⁷⁷ publicados por INDEC, muestran que el producto CPC - 291 Cuero curtido o adobado; cuero artificial o regenerado tiene una participación del 27% sobre el total de las compras intermedias realizadas por el sector y el producto 296 - Partes de calzado del 24%.

En cuanto a la industria del calzado, este es el último eslabón de la cadena con alta incorporación de valor agregado, ya que incorpora aproximadamente el 44% del valor agregado bruto del sector⁷⁸ y su producción se destina en gran parte a mercado interno, en efecto, sus exportaciones están por debajo del 1% del VBP generado en los últimos años – 2013 al 2015–. A su vez, está conformado por Pymes en un 98%. Dentro de este, en 2015, 739 empresas

⁷⁷ Los COU son de 2004 y utilizan para su confección la revisión 3 del CIU y la revisión 1.1 de la Clasificación Central de Productos (CPC).

⁷⁸ Este dato se obtuvo de la Matriz de utilización a precios de comprador (CIU Rev.3/CPC 1.1) publicada por el INDEC en 2004, por lo cual es un dato aproximado. En cuanto a los sectores 191 a tres dígitos incorpora un valor agregado bruto al sector del 20% y el sector 1511 un 19%.

son de calzado de cuero no deportivo, 431 de calzado con otros materiales, 248 de partes de calzado y 83 de calzado deportivo – ver Tabla 13 –. Los cuadros COU muestran que, en 2004, casi el 42% de lo que ofrece el sector calzado corresponde al producto CPC 293 - Calzado con suela o palas de caucho o materias plásticas, o con suela y palas de cuero o materias textiles, excepto calzado deportivo, calzado con puntera protectora de metal y calzado especial diverso, el 41% corresponde al producto 294 - Calzado para deportes y el 8% al 295 - otros tipos de calzado y finalmente partes de calzado con el 9%.

El segmento calzado deportivo tiene mayor concentración y extranjerización de firmas con alto poder de mercado, ya que 6 y 7 empresas dan cuenta de entre el 70% y 80% del mercado. Sin embargo, también existen algunos actores importantes con poder de mercado medio – 3 a 6 empresas controlan el 40 al 50% de mercado—dentro del sector calzado no deportivo, los cuales se distinguen en la Tabla 13 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010). A nivel territorial, las actividades de la cadena se encuentran fuertemente concentradas en la provincia de Buenos Aires, cerca de los grandes centros de venta, ya que explica aproximadamente el 60% del valor agregado, seguida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Córdoba y Santa Fe (Ministerio de Producción, 2004; Ministerio de Industria, 2012).

En cuanto al proceso productivo del sector calzado, suele realizarse de modo semi artesanal o artesanal, aunque el grado de tecnología utilizada depende mucho del tamaño de la empresa. Los modos de producción en general contienen bajo grado de automatización, también debido a la escala de producción relativamente baja con la que se trabaja (Benedetti, et al., 2012).

El proceso de producción se puede dividir en tres etapas: corte, aparado y armado. En la primera parte del proceso, se procede a cortar los cueros en función a los moldes seleccionados para el tipo de calzado a realizar, siendo el método de corte con sacabocados el más utilizado. Este consiste en colocar el cuero en prensas y utilizar moldes cortantes para seccionar el cuero, existen también algunas máquinas que pueden ser de control digital pero son utilizadas con menor frecuencia en el sector. A partir de este proceso se obtienen partes de cuero, las cuales se someten al aparado, proceso a partir del cual se arma la capellada (parte superior del calzado), mediante máquinas de coser cuero,

antes de ponerle la suela. Este trabajo suele tercerizarse en pequeños talleres, llamados “aparadores”, aunque algunas de las empresas de mayor tamaño relativo la realizan internamente. Luego, se procede al armado, que une las piezas. Algunas empresas, han logrado verticalizarse y realizan también dentro de su industria la parte inferior del calzado con máquinas para moldear por inyección caucho o plástico utilizadas para la producción de suelas. El proceso de armado es muy importante debido a que le dará la calidad al producto terminado y este tiene mayores posibilidades de ser automatizado, la incorporación de una maquinaria puede aumentar los niveles de productividad, logrando economías de escala (Benedetti, et al., 2012).

En cuanto al proceso de diseño, por lo general la mayoría de las empresas son tomadoras de diseños europeos contra estación y en líneas generales no cuentan con departamentos de diseño sino que suelen contratar un profesional por proyecto, en general externo a la empresa, o realizan esta tarea los dueños de las firmas, aunque el diseño local ha ido tomando mayor protagonismo (Ministerio de Industria, 2012). Las empresas que producen bajo marcas internacionales adquieren los diseños de las casas matrices (Benedetti, et al., 2012).

En líneas generales todo el proceso está atomizado en empresas Pymes de origen nacional, encontrándose una multiplicidad de empresas productoras de calzado y proveedoras de partes. En cuanto a las principales empresas vinculadas a la producción de partes, se puede destacar tipo de suelas de TR – por su sigla en inglés *thermoplastic rubber*–, PVC – resina de policloruro de vinilo–, compuestos de EVA – etilvinilacetato –, PU – suelas de poliuretano–, suelas de caucho sintético, asimismo una gran cantidad de empresas proveedoras de hormas, cierres, tacos, cambrillones, punteras, entre otros – ver Tabla 13–. Sin embargo, cabe destacar que existe un número limitado de empresas proveedoras de compuestos de PVC y TR para la producción de suelas, siendo algunas de las principales proveedoras, Alfavinil, Química del Caucho, Dow Química, Poliresinas San Luis, Polimix, Princz, PVC tecnocom

S.A, Pringles San Luis, y un número aún más limitado de empresas fabricantes nacionales de máquinas y matricería, destacándose Fabbro en matricería y Beymec⁷⁹– Rodines– como proveedor nacional de máquinas inyectoras.

A partir de estos datos, el presente capítulo tomará como principal insumo del sector calzado a partes de calzado, como está comprendida dentro del mismo sector para su análisis separado, en los casos que los datos lo permitan se tomará la partida 6406 partes del calzado del Sistema Armonizado, y el sector CIU 1911, curtido y abodo de cueros, a cuatro dígitos en la medida que se encuentren datos disponibles. El cuadro a continuación resume los eslabones de la CVCC relacionados a la industria del calzado por etapa de procesamiento y productos que originan.

Tabla 12. CVCC relacionada a la industria del Calzado

Producción primaria				Primera transformación			Segunda transformación			
Cría de animales. CIU 012	Frigorífico. CIU 1511*	Faena (reses y sangre).	Producción de cuero en crudo.	Ribera y curtido. CIU 1911	<i>wet blue</i> (curtido húmedo al cromo; tanto flor como descarnes) Wet white	Recurtido, teñido, engrase y acabado	cuero semiterminado terminado acabado especiales (gamuzados, charolados, nobuk, otros)	Calzado de cuero. CIU 1920		
								Diseño		
								Corte de cuero		
								Armado		
								Aparado		
								Terminado		
								Calzado de cuero. ClaNAE 190201	Calzado de otros materiales. ClaNAE 190202	Calzado deportivo. ClaNAE 192004
Partes de Calzado. ClaNAE 192003										

Fuente: elaboración propia.

Referencia: *CIU 1511: Producción, procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos⁸⁰

⁷⁹ A partir de la apertura importadora en 2016, con el cambio de gestión de gobierno, esta empresa dejó de vender máquinas y comenzó a proveer servicio técnico.

⁸⁰ Actividades comprendidas relacionadas a la cadena estudiada: explotación de mataderos que realizan actividades de matanza, preparación y envasado de carne, producción de carne fresca, refrigerada o congelada, en canales o en cortes y producción de cueros y pieles procedentes de los mataderos, incluidas pieles depiladas.

Tabla 13. Composición de empresas de la CVCC

SEGMENTO	CIIU/ CiaNAE	CANTIDAD TOTAL DE EMPRESAS 2015	TAMAÑO	PRINCIPALES EMPRESAS
CUERO CRUDO	1511	1188	Frigoríficos medianos a grandes	Swift Finexcor S.A. Quickfood S.A. Frigorífico Rioplatense S.A. Ecocarner S.A. Frigorífico Reg. Gral. Las Heras S.A. Coto S.A. Frigorífico Gorina Cia. Elab. De productos Alimenticios Frigorífico Panamericana S.A. Frigorífico Penta S.A. La Ganadera Nueva Escocia S.A. Deltacar S.A. Velsud S.A. Amancay S.A.I.C.A.F.I. Friar Matadero y Frigorífico Merlo S.A. Frigorífico y Matadero Chivilcoy S.A. Arre Beef Ganadera San Roque S.A.
CUERO SEMITERMINADO, TERMINADO Y CURTIDOS ESPECIALES	1911	154	Grandes empresas	Sadesa S.A. Toredo S.A. Curtiembre Fonseca S.A. Curtiembre Arlei. SA La Hispano Argentina Curtiembre San Luis S.A. Yoma S.A. Artanco S.A. Donto S.A. Gibaut Hnos S.A. Curtiembre Urciuoli e Hijos S.A. Wyny Htlg S.A. Coto C.I.C.S.A. Curtiembre Urt a Giordano S.R.L. Curtiembre Gaita S.A. Tradarsa S.A. Leather Tex S.A. Raising S.A
CALZADO DE CUERO*	1920.1	739*	Formado por empresas Pymes mayoritariamente, aunque algunas con gran poder de mercado	Grimoldi Boating Gravagna Farji Briantino Only Cuer Tosone Giorgio Beneti Lady Stork Calzados Argentinos Industria Contardo

SEGMENTO	CIU/ ClaNAE	CANTIDAD TOTAL DE EMPRESAS 2015	TAMAÑO	PRINCIPALES EMPRESAS
				Macsi Manufactura Argentina de Botas
CALZADO DEPORTIVO	19204	83	Formado por empresas grandes empresas a medianas con gran poder de mercado	Dass Argentina (produce para Adidas, Nike, Fila entre otros) VDA Umbro Unisol Alpargatas Calzados Penalty Perchet Gaelle Oxigeno Shoes Converse Merrell
OTROS CALZADOS**	19.202	431		Desma, calzado de alta seguridad
PARTES DE CALZADO	19.203	248	Formado por Pymes en su mayoría	Suelas Febo Cierres Roma Isu cierres Industrias Pugliese S.A, cambrillones, punteras, contrafuertes, componentes plásticos inyectados Diprocal, cambrillones y punteras Evaplast, suelas. Dacimar, tacos, suecos, plataformas. Hormas Eliezer S.R.L Hormas Melo Grupo Kalel, suelas punteras, contrafuertes

*excepto el ortopédico

**Fabricación de calzado de tela, plástico, goma, caucho y otros materiales, excepto calzado ortopédico y de asbesto

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la cámara de industriales proveedores de la industria del Calzado –CAIPIC–, datos del Penta Transaction y datos recolectados de las entrevistas.

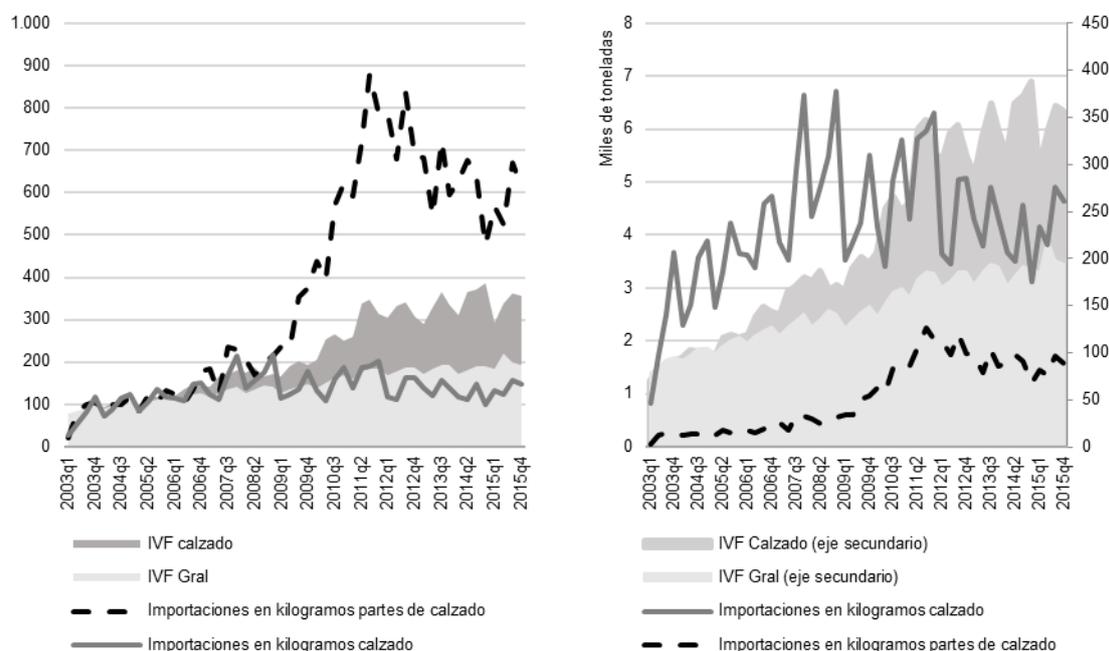
7.2.1. Efecto sustitución y cálculo de ahorro neto en divisas de la CVCC

En el presente apartado se procede a analizar la evolución de las importaciones tanto del bien final como de los insumos en la CVCC con el objetivo de comprobar la existencia de un efecto sustitución en el bien final y/o en los insumos intermedios y calcular los ahorros netos en divisas de la cadena, generados por las medidas de política comercial. En caso del sector calzado, como se detalló en el anterior apartado, se procederá al análisis de los

insumos correspondientes a partes de calzado⁸¹ y al análisis del CIU 1911 curtido y terminación de cueros.

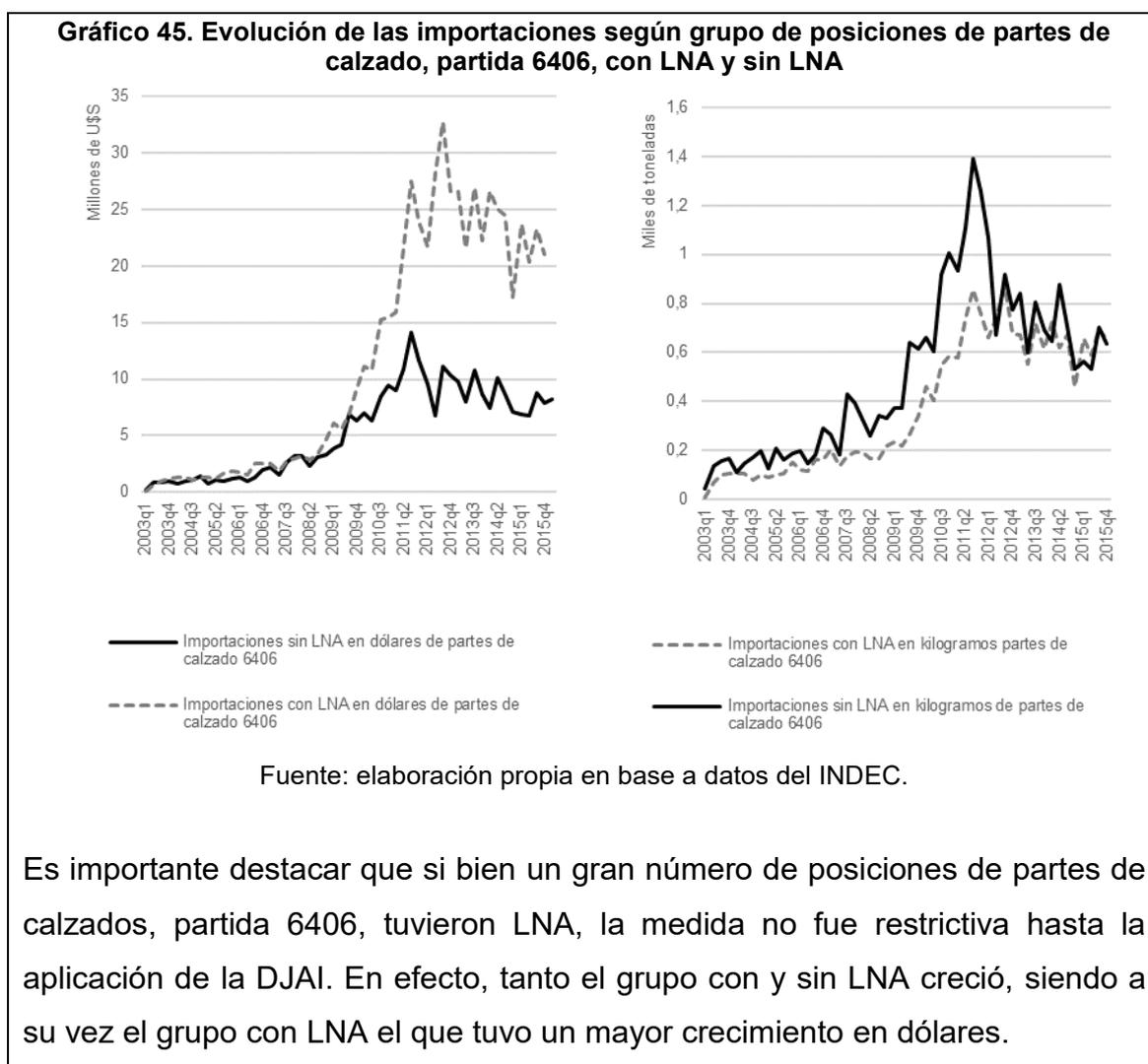
Comenzando por el análisis del primer insumo detallado, partes de calzado partida 6406, el Gráfico 44 muestra que la evolución del 2003 al 2008 de las importaciones del sector de partes de calzado estuvo acompañada por el crecimiento constante de las importaciones de bienes finales. A partir de 2008 con la intensificación de la LNA, las importaciones de calzado se desaceleran y caen a partir de 2009 con la crisis internacional – como se ha manifestado en el anterior capítulo–, la aplicación de la LNA evitó su recuperación a los niveles previos a la crisis. Este comportamiento es dispar con el de las importaciones de partes del sector calzado, que crecen a tasas muy aceleradas hasta 2012. Este fenómeno es explicado por un gran crecimiento en el IVF de calzado, muy por encima del IVF general, que tracciona la importación de este insumo – ver Gráfico 44–, manifestando un efecto de sustitución en el sector calzado.

Gráfico 44. Evolución de las importaciones de calzado y su principal insumo, partes de calzado, de la partida 6406.
(año base 2004) (en kilogramos)



⁸¹ Estos productos están contemplados en la partida arancelaria 6406 del Sistema Armonizado.

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC y del CEP.



Es importante destacar que si bien un gran número de posiciones de partes de calzados, partida 6406, tuvieron LNA, la medida no fue restrictiva hasta la aplicación de la DJAI. En efecto, tanto el grupo con y sin LNA creció, siendo a su vez el grupo con LNA el que tuvo un mayor crecimiento en dólares.

Sin embargo, hay que destacar que el aumento significativo de la proporción de la importación de partes de calzado sobre el IVF de calzado, puede expresar un proceso de ensamblado en el sector de calzado, es decir, que se importan una mayor cantidad de partes para armar el calzado en Argentina. Durante las entrevistas realizadas, este proceso fue muy vinculado al calzado deportivo⁸².

⁸² Lamentablemente las estadísticas públicas disponibles del INDEC a 8 dígitos no permiten captar las partes destinadas al calzado deportivo ya que éstas están expresadas a doce dígitos, lo que hubiera permitido conocer si el incremento en las partes está motorizado por un proceso de ensamble en el sector de calzado deportivo.

Calzado deportivo

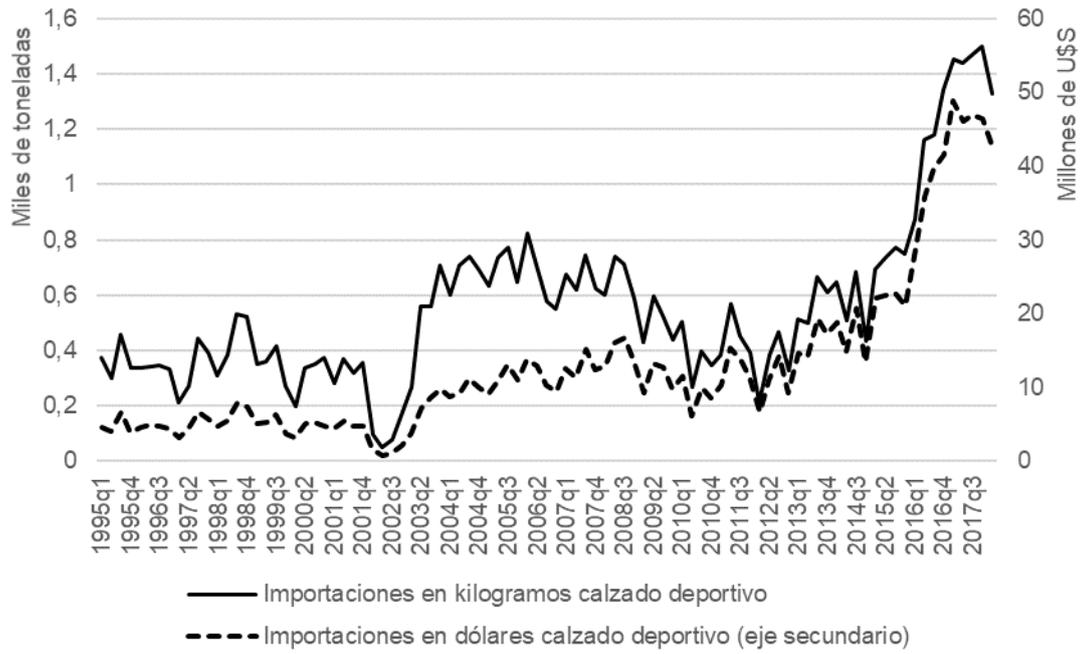
En cuanto al calzado deportivo, se pudo observar que las importaciones en kilogramos cayeron sensiblemente a partir del 2008, con la implementación de la LNA, pero especialmente a partir de la implementación de una medida Antidumping a las importaciones procedentes de China, mediante la Resolución N° 46/10 de fecha 17 de marzo de 2010 del ex Ministerio de Industria y Turismo. Esta medida implicó la imposición de un valor FOB en aduana mínimo de importación de U\$S 13,86 por par. Esta caída fue incluso más grande que la de las importaciones de calzado general – ver Grafico 46 – sin que esto sea acompañado por sus importaciones en dólares, las cuales se mantienen constantes. Esto permite dilucidar que hubo un cambio en la composición en las importaciones de calzado, reemplazando calzado barato por calzado con precios más elevados, algo esperable dada la mencionada medida antidumping.

En efecto, los datos expuestos en el Grafico 46 muestran que el índice de precio de las importaciones de calzado deportivo incrementa desde 2003, con un período de aceleración del 2009 al 2012 y continúa creciendo a un menor ritmo hasta 2014. Esto no es acompañado por la evolución del índice de precios mundial de calzado y partes.

Al no contar con los datos de partes de calzado deportivo, no se puede conocer cuanto del incremento de los índices de precios de importación de partes de calzado, corresponde a calzado deportivo. Sin embargo, debido a los datos anteriormente expuestos y al incremento de los índices de precios de partes de calzado general, se sospecha que el calzado sustituido era de gama media, tanto el deportivo como el calzado general.

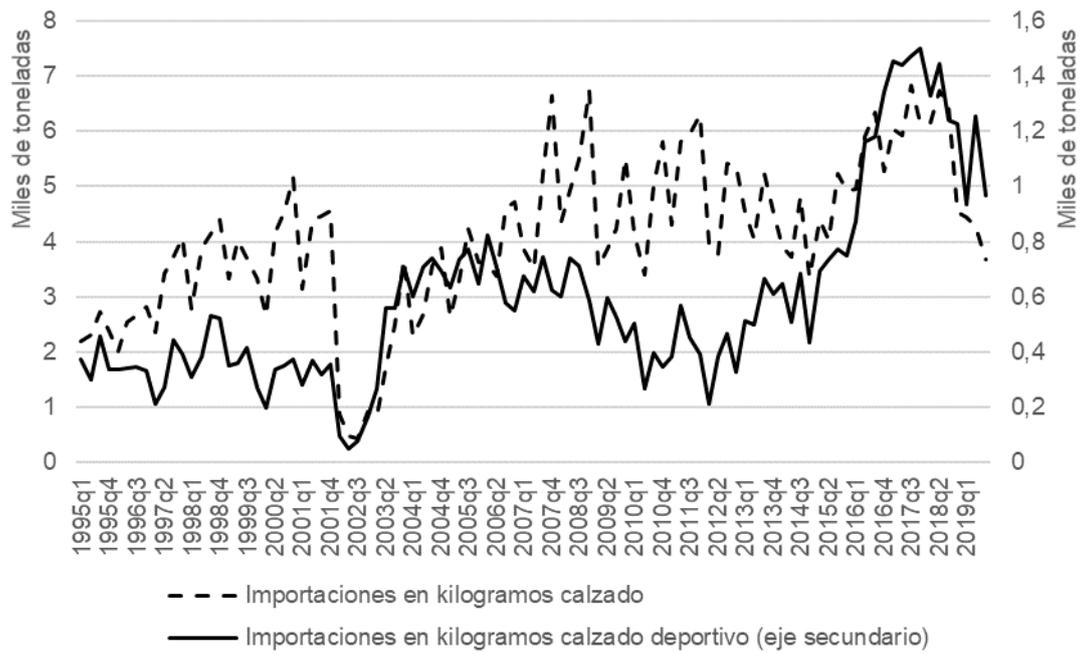
Como último punto a destacar, se menciona que las importaciones, tanto en cantidad como en valores, crecieron exponencialmente en muy corto plazo a partir de la apertura importadora con el cambio de gestión de gobierno en 2016, lo que demuestra, como se mencionó en las entrevistas, que las grandes empresas que habían avanzado en sustituir importaciones de calzado deportivo lo hicieron mediante un proceso de ensamble, rápidamente modificable a partir de cambios en el marco regulatorio institucional – ver Gráficos 47 y 48 –.

Gráfico 46. Evolución importaciones calzado deportivo



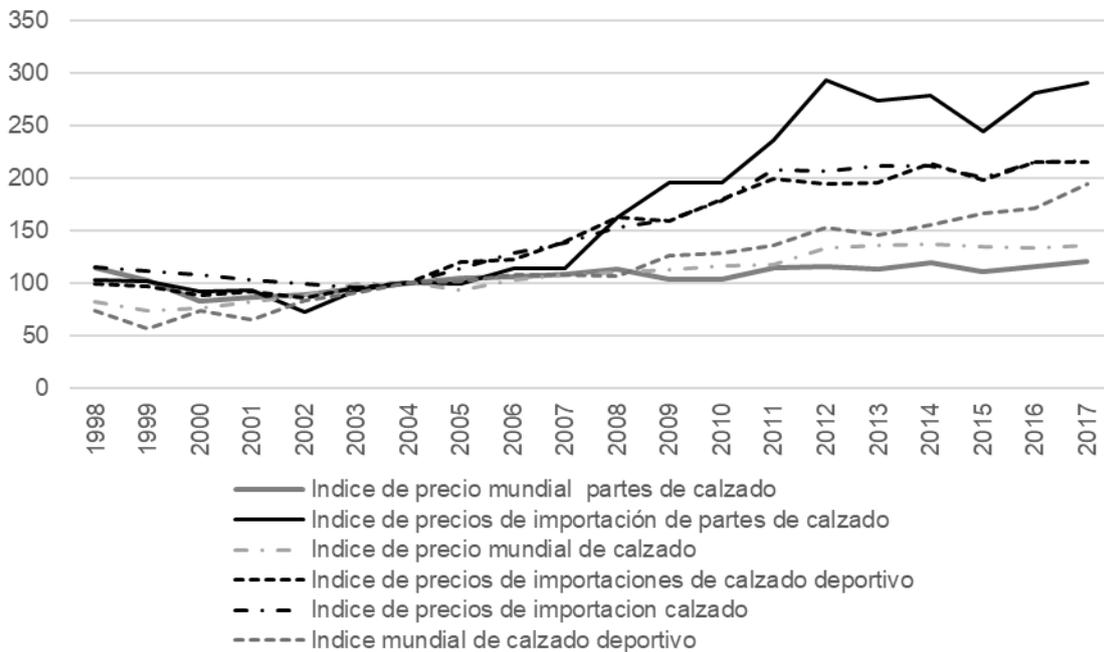
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Gráfico 47. Evolución de las importaciones de calzado versus calzado deportivo



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Gráfico 48. Índice de precio de importaciones calzado deportivo y partes (año base 2004)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

A partir de la aplicación de la DJAI, se observa que las importaciones de partes de calzado caen. De las entrevistas realizadas en el sector⁸³ surge que la aplicación de la DJAI obliga a algunos productores de calzado a verticalizarse comenzando a producir en algunos casos la capellada y/o en otros las suelas, logrando sustituir algunas importaciones de partes. Este análisis debe ser abordado con sumo cuidado, ya que, pese a la baja posterior de las importaciones de partes, el IVF del sector de calzado – que incluye partes– continúa creciendo, pero a un ritmo menor, hasta 2014. Una lectura posible, congruente con los datos, es que frente a la imposibilidad de importar partes y en presencia de una oferta insuficiente, que no logra rápidamente sustituir las importaciones supliendo las necesidades de abastecimiento que demanda el sector calzado, se genera una desaceleración en el sector calzado hacia finales

⁸³ Se realizaron dos entrevistas a la cámara de calzado CIC y Caipic, sumado a que se ha hablado en diferentes oportunidades con empresarios del sector, validando los argumentos.

el período⁸⁴, sumado a una desaceleración de la economía Argentina en general.

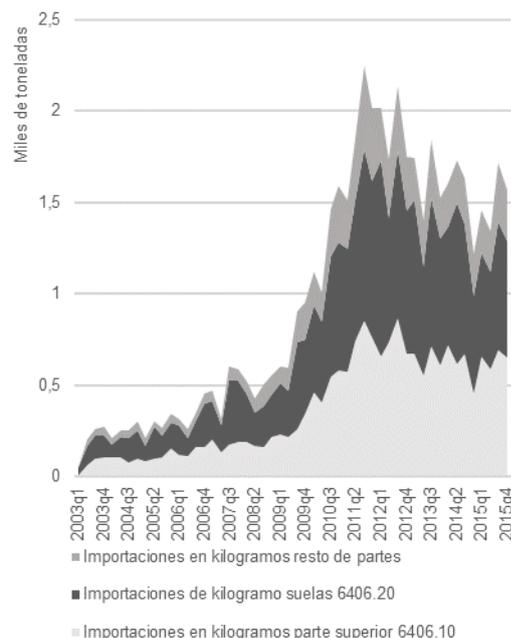
En función de esta explicación se expone el Gráfico 49 donde se observan las importaciones de partes de forma separada, mostrando que a partir de 2008 tanto suelas⁸⁵–6406.20– como partes superiores de calzado –capellada, 6406.10– crecen significativamente, aunque esta última con mayor intensidad. A partir de 2013, toda la partida 6406 se ve afectada, pero suelas y el resto del sector de partes⁸⁶ – ver Gráfico 49 – mucho más.

⁸⁴ En las entrevistas realizadas se pudo observar un descontento de los productores de calzado en el período de la DJAI, ya que han manifestado cierta imposibilidad para poder importar partes, lo que afectaba a la producción.

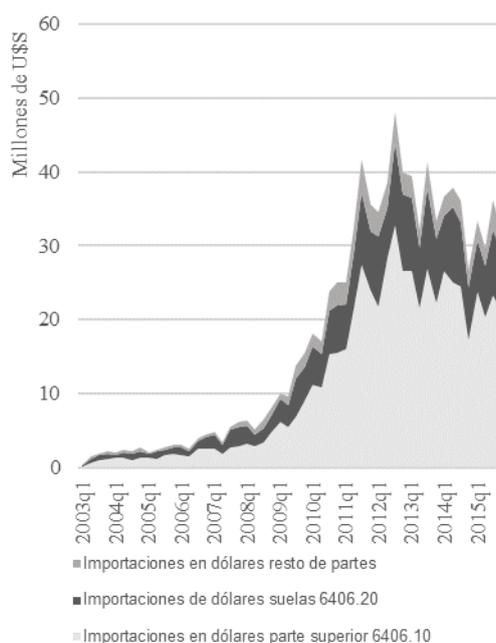
⁸⁵ Los datos del INDEC cuentan con una desagregación a ocho dígitos NCM y la desagregación por tipo de suelas se encuentra a 12 dígitos.

⁸⁶ Resto de partes, contempla la partida 6406 menos suelas y parte superior

Gráfico 49. Evolución de las importaciones por tipos de partes de



calzado



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Esto podría significar un incremento de la sustitución en partes de calzado, lo cierto es que para el caso de capelladas la caída de las importaciones es muy leve – aunque en dólares los tres tipos de partes caen más pronunciadamente, siendo su comportamiento bastante estable, por lo cual se podría inferir que el proceso de sustitución fue leve, más aún frente a la desaceleración de la producción en 2013. En el caso de suelas la caída fue mayor, por lo cual se podría inferir un proceso de sustitución fue más significativo. Si bien en las

entrevistas realizadas a la CIC⁸⁷ y Caipic⁸⁸ se menciona la existencia de un proceso de sustitución tanto en capelladas como en suelas.

A los efectos de poder mostrar mayores indicios de dicho proceso, se analizan las posiciones de máquinas de inyección relacionadas al proceso de producción de suelas. En cuanto al proceso de sustitución de capelladas, no existe una maquina específica que pudiera demostrar dicho proceso, ya que las máquinas utilizadas son las mismas que se utilizan para coser cueros. La posición correspondiente a maquinarias para inyección de suelas de calzado es la 8477.10.11⁸⁹. Esta partida esta efectivamente relacionada al sector ya que se encuentra contemplada dentro de los COU del INDEC como el producto CPC 449 – maquinarias no comprendidas en otra posición para trabajar el caucho o el plástico o para la fabricación de productos a partir de estas materias– utilizado por el sector calzado para su producción. A su vez, se pudo comprobar mediante un análisis de datos que esta posición era importada por productores del sector calzado o importadores de máquinas inyectoras relacionadas a este⁹⁰.

Como se observa en el Gráfico 50, este grupo de posiciones pertenecientes a la posición 8477.10.11, muestran que existe un aumento significativo y sostenido hasta 2015 de las importaciones de maquinarias del sector, sumando argumentos a favor de la sustitución de partes. A su vez, a partir de las entrevistas realizadas a la cámara Caipic, se confirmó este incremento en las importaciones de máquinas de inyección utilizadas para el sector calzado, al

⁸⁷ Cámara de la Industria del Calzado.

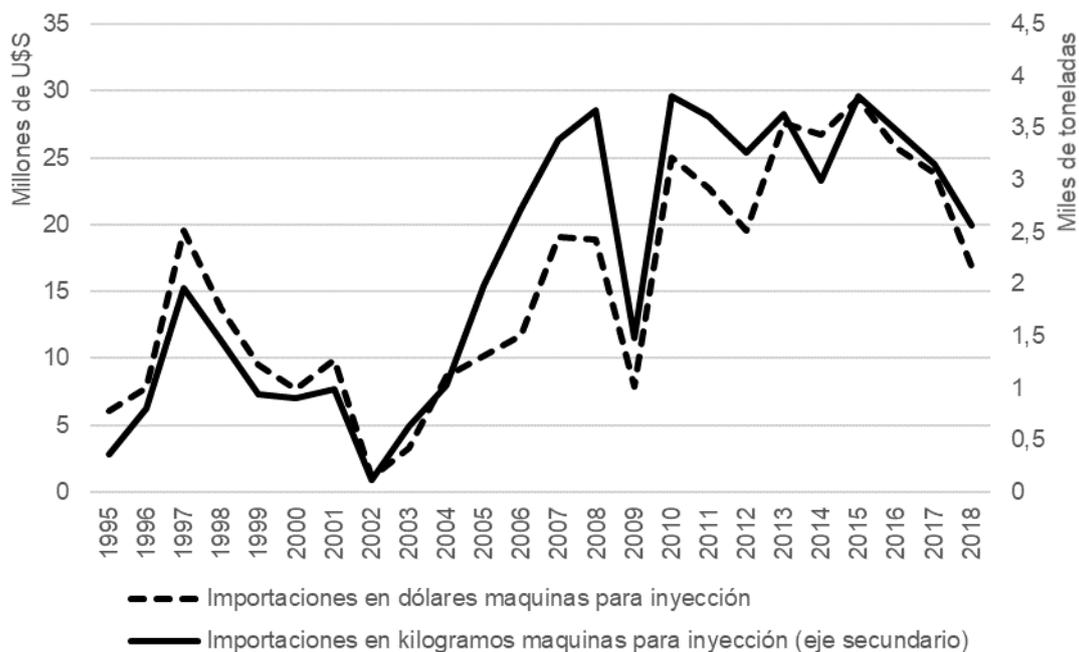
⁸⁸ Cámara Argentina de Industriales Proveedores de la Industria del Calzado.

⁸⁹ La descripción de la posición 8477 es: máquinas y aparatos para trabajar caucho o plástico o para fabricar productos de estas materias, no expresados ni comprendidos en otra parte de este capítulo.

⁹⁰ La posición citada surge de analizar a partir del sistema Penta Transaction las empresas importadoras de la partida 8477, detectando que la empresa Lady Stork S.A durante el período 2010 al 2015 importaba la posición 8477.10.11.300 correspondiente a máquinas inyectoras horizontales de control numérico, motor para materiales termoplásticos, con capacidad de inyección inferior o igual a 5.000 g y fuerza de cierre inferior o igual a 12.000 KN. También, DASS Eldorado S.R.L, empresa dedicada al calzado deportivo y empresas como Cabboline S.A, dedicada a la importación de máquinas inyectoras de suelas para calzado entre otras máquinas inyectoras, también se ha detectado que registra importaciones por esta posición 8477.10.11, entre otras empresas relacionadas al sector.

mismo tiempo que se mencionó el gran crecimiento que tuvo la empresa nacional Beymec (Rodines) productora de máquinas para inyección. Por otro lado, se manifestaron los grandes problemas de solvencia que comenzó a tener esta empresa a partir de la nueva gestión de gobierno debido a la apertura importadora, pasando de producir a brindar asesoramiento técnico.

Gráfico 50. Importaciones máquinas para inyección posición 8477.10.11



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Se continúa el análisis por el segundo insumo proveedor de la industria del calzado, representado en el sector CIIU 1911⁹¹, curtido y terminación de cueros. Como ya se mencionó en la introducción de esta sección, si bien este insumo es muy importante para la industria del calzado, el sector cueros es un sector que cuenta con una oferta bastante rígida, lo que se puede apreciar en el Gráfico 51 donde se muestra el IVF del sector 191⁹² que es muy estable en

⁹¹ Es importante mencionar que el sector 191 tiene posiciones con LNA a partir de 2007, sin embargo, estas posiciones se aplican a las importaciones del sector 1912, marroquinería y talabartería, y no en el sector de cueros CIIU 1911.

⁹² Cabe destacar que los datos disponibles del IVF no se cuentan disponibles a cuatro dígitos del CIIU sino a tres, por lo cual el sector CIIU 191 a tres dígitos también incluye la fabricación de artículos de marroquinería y talabartería, sin embargo en este caso esto no presentaría una complicación debido a su gran estabilidad en el tiempo.

el tiempo. Si bien a nivel de mercado interno el sector calzado representa un 21% de su demanda local, lo que lo posiciona como su principal demandante⁹³, en términos de la oferta total del sector cueros, solo representa casi un 8% y ello se debe a que su producción es netamente exportable⁹⁴.

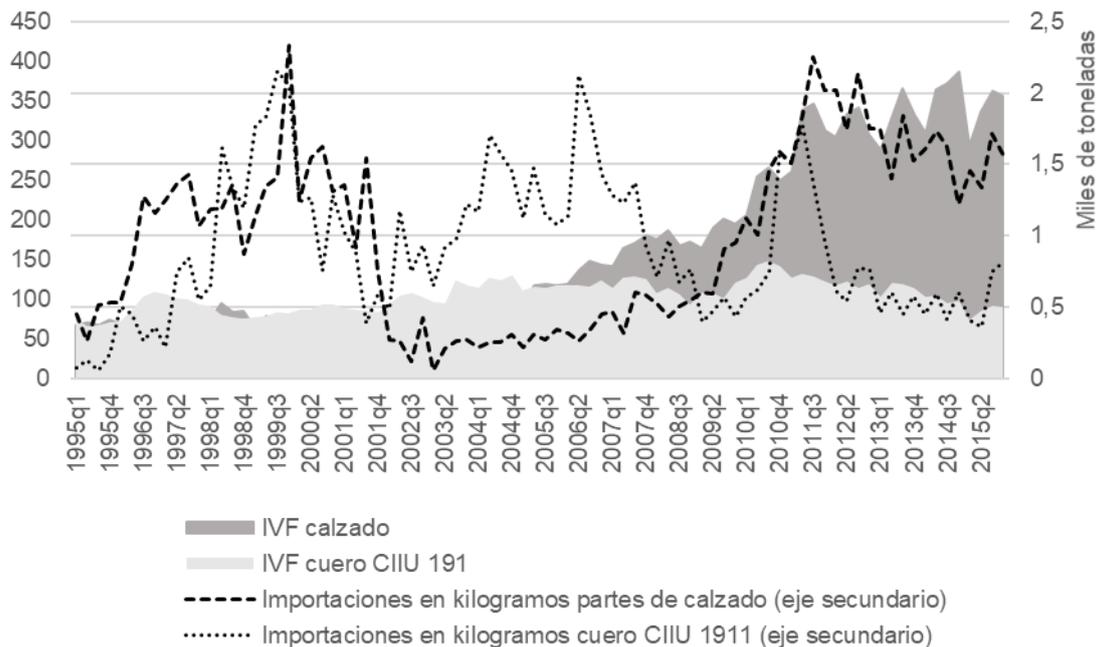
Los datos muestran que, de todo el período, expuesto en el Gráfico 51, solo desde 2010 aproximadamente hasta el 2012 el crecimiento del sector cuero parece estar vinculado al crecimiento del IVF de calzado y a su proceso de sustitución. Por otra parte, el incremento de las importaciones de cuero manifestado en ese período también parece estar relacionado a una disminución en su oferta interna debido a un aumento de las exportaciones de cueros. Esto fue confirmado a partir de las entrevistas realizadas en el sector, manifestando también un incremento de los precios interno durante este período, análisis que se abordará en el próximo capítulo. Posteriormente, con la aplicación de la DJAI, se observa una caída significativa en las importaciones de cueros, que, según lo manifestado en las entrevistas, fue compensada con un aumento de la oferta de cuero nacional – aunque no se precisa si fue suficiente –, debido a una caída en las exportaciones tanto del sector cuero, como en el sector marroquinería y talabartería, CIIU 1912 – ver Gráfico 52 –

Gráfico 51. Evolución de la producción y el flujo comercial sector cuero y calzado

⁹³ También este incremento puede estar relacionado al crecimiento del sector marroquinería y talabartería, pero al formar parte del mismo sector CIIU 191 no se puede distinguir la demanda que genera en el sector cuero.

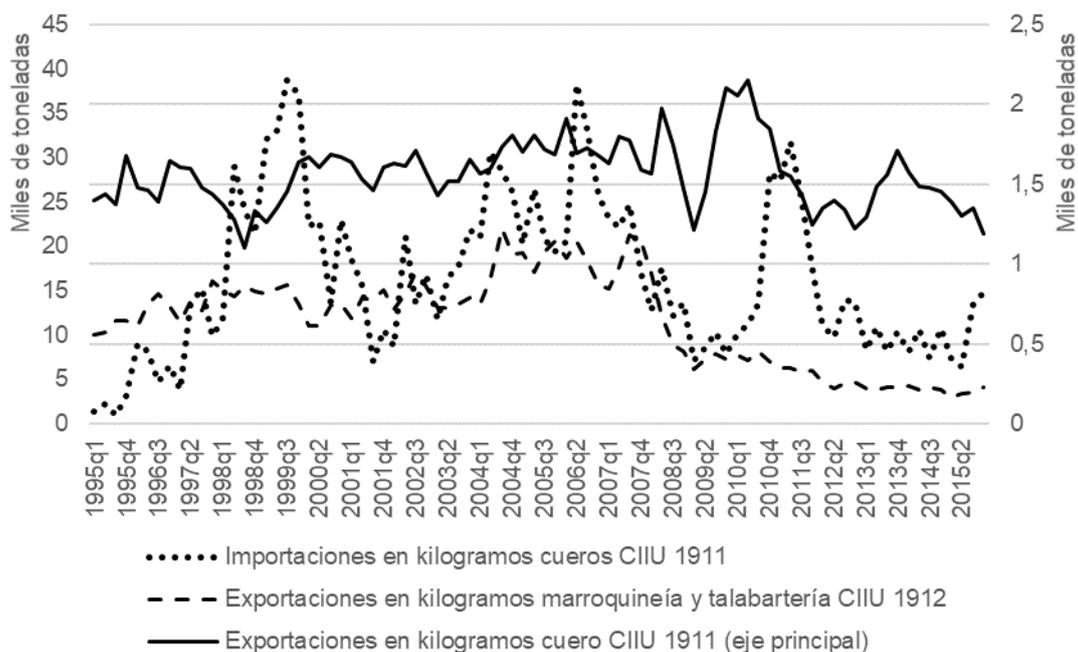
⁹⁴ Estos datos se obtuvieron del análisis de los COU del INDEC del año 2004.

(año base
2004)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Gráfico 52. Flujo comercial sector cuero y marroquinería y talabartería



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Acompañando los indicios expuestos de sustitución de importaciones en la producción de calzado, se muestra la evolución de las importaciones de maquinarias relacionadas a este sector. En primer lugar, cabe destacar la dificultad que este análisis requiere, ya que la COU expresa la utilización de

productos codificados en la nomenclatura CPC pero de forma muy agregada. Por lo cual, a partir del análisis de las posiciones arancelarias que constituirían esa nomenclatura y las entrevistas realizadas, se fueron detectando maquinarias y herramientas claves del sector.

En función de ello, se seleccionan tres grupos de posiciones arancelarias relevantes, siendo la primera: herramientas para calzado, partida 4417⁹⁵, contemplada dentro del sector CPC 319 – otros productos de madera; artículos de corcho, materiales trenzables y paja, utilizada por el sector calzado–, CIU 192. Un segundo grupo, correspondiente a maquinarias para curtido, fabricación o reparación de calzado, correspondiente a la subpartida 8453.20⁹⁶, contemplada dentro del sector CPC 446 – maquinaria para la fabricación de textiles, prendas de vestir y artículos de cuero, y sus partes y piezas– y por último máquinas de coser cueros o pieles, correspondiente a las subpartidas 8452.21 y 8452.29⁹⁷. Si bien los dos últimos grupos están contemplados dentro del sector 191 según las COU y no dentro del sector CIU192, a partir de su especificidad en la posición arancelaria, las entrevistas realizadas y el análisis de los principales importadores, se detecta que el sector calzado es el importador principal de la posición 8453.20, mientras que en la partida 8452 hay presencia de empresas de calzado pero también empresas relacionadas al sector de confección textil, por ello el foco estará en la posición 8453.20.

Los Gráfico 53 muestran la evolución de las importaciones de estos grupos de máquinas, diferenciándose dos etapas. Una primera etapa marcada por la LNA, hasta 2012, donde se evidencia la posibilidad de un efecto sustitución a partir del incremento de las importaciones de herramientas para calzado, partida 4417, motorizado por un crecimiento efectivo de la producción calzado. Una segunda etapa a partir de 2013, con la aplicación de la DJAI, se restringe la

⁹⁵ La descripción de la Partida 4417 es: herramientas, monturas y mangos de herramientas, monturas y mangos de cepillos, brochas o escobas, de madera; hormas, ensanchadores y tensores para el calzado, de madera.

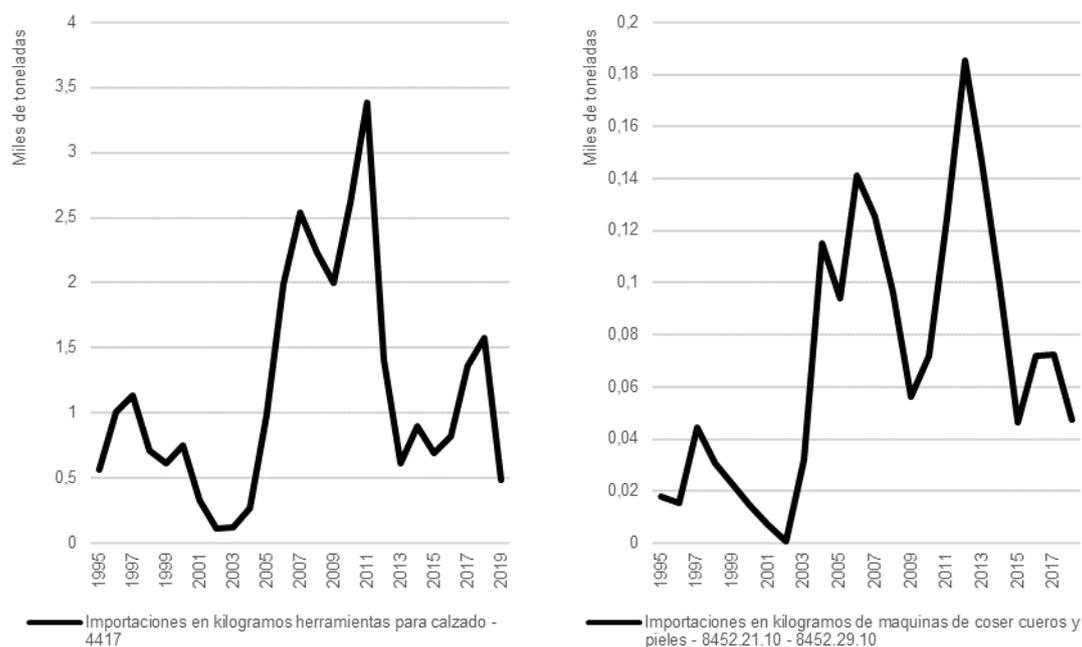
⁹⁶ La descripción de la posición arancelaria 8453.20 es: Máquinas y aparatos para la fabricación o reparación de calzado

⁹⁷ La descripción de la posición 8452.21.10 es máquinas de coser cueros o pieles y la posición 8452.29.10 las demás máquinas de coser cueros y pieles.

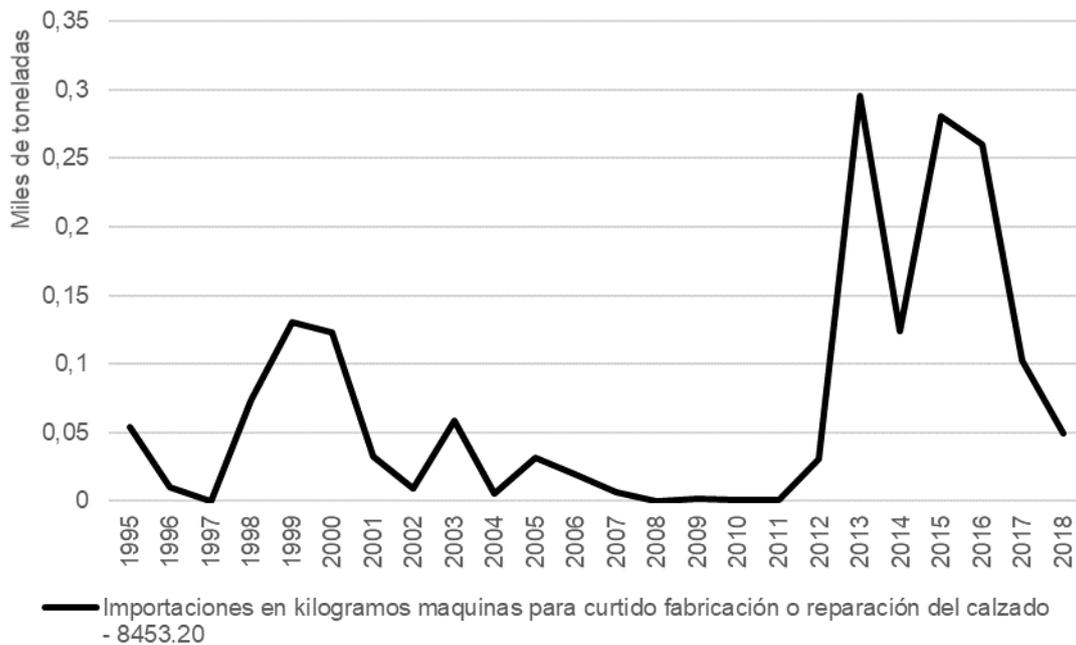
importación de este tipo de herramientas, lo que probablemente genera una sustitución forzosa, debido también a la baja sofisticación del producto⁹⁸.

En paralelo, en relación a las maquinarias se devela que, en 2013, con la aplicación de la DJAI, las importaciones de maquinarias y aparatos para el curtido, fabricación o reparación de calzado, posición 8453.20, aumentan sustancialmente junto con máquinas de coser cueros y pieles, posiciones 8452.21.10 y 8452.29.10, hasta el cambio de gestión de gobierno. Este indicio, sumado a una caída de la producción y exportaciones del sector cueros a partir de 2010 da cuenta de que las importaciones de estas maquinarias muy probablemente fueron adquiridas por el sector de calzado o partes de calzados. Ambos datos muestran que, durante el proceso de la DJAI, efectivamente la producción de calzado estuvo acompañada por un aumento de la dotación de capital, que refuerza el proceso de sustitución, con una desaceleración hacia finales del período – ver Gráfico 53 –.

Gráfico 53. Evolución de las importaciones en kilogramos de insumos y maquinarias para la producción de calzado.



⁹⁸Esto se puede inferir ya que la producción de calzado no cae hasta 2014 y en 2015 la producción de calzado se recupera llegando a cifras cercanas a 2013, mientras que las importaciones de estas herramientas quedan muy deprimidas.



Referencia: en los tres Graficos se optó por kilogramos, pero en los tres sectores la evolución en kilogramos como en dólares es similar.
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

En función de lo expuesto se puede evidenciar que la primera etapa de sustitución de importaciones efectuada por la LNA en el sector calzado, si bien generó un proceso de ahorro de divisas producto de la caída de las importaciones de calzado, también generó un aumento de las importaciones de partes de calzado. En función de ello se calcula el ahorro neto de divisas a partir de los dos escenarios. El primero descuenta el total del monto importado de partes de calzado en cada trimestre al monto generado de ahorro bruto en divisas ya calculado en el anterior capítulo y el segundo escenario descuenta en cada trimestre el promedio trimestral del monto de insumos importado en el año inmediatamente previo a la aplicación de las medidas de política comercial. Los resultados de los cálculos están expuestos en la Tabla 14, señalando que el saldo ahorrado acumulado en dólares durante el período 2009 al 2015 fue suficiente para compensar tanto el escenario 1 como el 2. Del análisis también se puede deducir que el incremento de las importaciones de insumos por encima del promedio trimestral en el año previo a la medida representó aproximadamente un gasto del casi el 60% del ahorro generado en el sector de bienes finales.

Tabla 14. Ahorro Neto CVCC

	Escenario 1	Escenario 2
Ahorro Bruto U\$D	US\$	1.173.560.773,69
Ahorro Neto U\$D	US\$ 315.694.099,63	US\$ 489.631.200,36
Importaciones acumuladas de partes de calzado U\$D	US\$ 857.866.674,06	US\$ 683.929.573,34
Monto importado en insumo/ Ahorro Bruto	73%	58%

Fuente: elaboración propia.

7.3. Cadena de Valor de la Indumentaria (CVI)

En el presente apartado se estudiará la cadena de valor de la Indumentaria (CVI) la cual involucra cinco grandes actividades: i) procesamiento de la fibra, como actividad primaria, contenida en el sector CIIU 1711; ii) fabricación de hilados tanto vegetales, animales como sintéticos y artificiales, la cuál es parte de la primera transformación y se encuentra distinguida dentro del ClaNAE 2004⁹⁹ con la codificación 1711.3; iii) fabricación de tejidos tanto de tejeduría plana, código ClaNAE 1711.4, como tejeduría de punto, código ClaNAE 1711.5; iv) acabado de productos textiles, comprendida en el CIIU 1712, es el último procesamiento dentro de la primera transformación; v) finalmente la segunda transformación abarca las actividades de confección de prendas de vestir, comprendida en el CIIU 18.

La CVI comienza por la primera transformación, el procesamiento de fibra, comprendida en el CIIU 1711, que alcanza algunas actividades primarias vinculadas que es importante mencionar. En el caso de fibras naturales, la actividad empieza por el cultivo de plantas para la obtención de fibras como algodón, abacá, cáñamo, yute, lino, ramio, actividades comprendidas en el CIIU 011.41. En el caso del algodón, este es extraído en bruto y es enviado a la máquina de demostado, la cual separa las vainas de algodón –fibra– de sus semillas (Subsecretaría de Comercio Internacional, 2010). Las semillas son

⁹⁹ El ClaNae 2004, es la Clasificación Nacional de Actividades Económicas que realiza el INDEC en base a la codificación CIIU en su tercera revisión, la cual toma los códigos del CIIU para denominar las mismas actividades económicas cuatro dígitos, su máxima apertura y siguiendo la práctica internacional incorporan aperturas a cinco dígitos de la rama de la industria manufacturera.

utilizadas para siembra y en otros fines en la industria, mientras que la fibra es enviada a la hilandería y el linter extraído, siendo este último las fibras muy cortas o pelusa, no hilables y con alto contenido de celulosa, se utiliza para fabricar fibras artificiales y papel, siendo enviado a las industrias de celulosa (Ministerio de Hacienda, 2017).

En cuanto a la cosecha de otros tipos de cultivos como cáñamo y lino, luego de cortar la planta se procede a un proceso de enriamiento o descomposición, a partir de cual la pectina que une las fibras entre sí se descompone para luego proceder a su separación. Esto se puede lograr por acción del tiempo dejando los tallos en el suelo por varias semanas, a la exposición de la luz y aire, también se puede realizar en tanques de agua o a partir de métodos químicos y enzimáticos acelerando el proceso de separación. Luego, se procede a la decorticación, que consiste en eliminar el núcleo central leñoso del tallo. Este paso puede llevarse a cabo inmediatamente después de la separación o enriamiento. En la actualidad este proceso en general se hace mediante máquinas de descortezado mediante las cuales se obtiene la separación rápidamente y luego procede al descortezado, obteniendo al final del proceso la fibra preparada en fardos, que son procesados para convertirse en hilo (Mundo Textil, s.f).

En cuanto al proceso primario algodonero en Argentina, uno de los principales insumos utilizados en la CVI –como se detallará al momento de exponer el último eslabón– muestra considerables asimetrías entre los productores, según datos del ministerio de hacienda (2017). El 82% de los productores son minifundistas, con superficies inferiores a las 10 hectáreas, ocupan un 20% de la superficie sembrada y poseen baja incorporación de capital y mayor intensidad en el uso de la mano de obra, principalmente familiar. El 10% de los productores son pequeños, con 10 a 50 hectáreas, ocupan un 25% de la superficie sembrada y poseen tecnología media, con cosecha mecánica propia o contratada. Luego se encuentran los productores medios, con 50 a 100 hectáreas, ocupan casi el 30% de la superficie sembrada, pero son solo el 4% de los productores. Por último, los grandes productores, con más de 100 hectáreas, ocupan un 26% de la superficie sembrada y solo representa el 3% de los productores, estos latifundistas cuentan con maquinarias y tractores con tecnología de avanzada. Esto genera grandes diferencias en las calidades del

producto final obtenido, ya que, para lograr una alta calidad en el hilado, se deben realizar grandes inversiones de capital y en I+D, que permita lograr propiedades específicas de las fibras como resistencia, duración, elasticidad y las propiedades que estas pueden adquirir al ser combinadas con otras.

Todo el proceso productivo requiere de un particular cuidado, siendo de especial importancia la calidad de las semillas, la reducción de la contaminación derivada de la recolección y el control de plagas en la producción. Esto representa grandes barreras de entrada al mercado internacional de la indumentaria en segmentos de alto alta gama (Roca, et al., 2012; CEPAL, 2017). En relación a ello, dentro del marco estatal se han desarrollado diversos programas de apoyo a la producción algodonera y de fibras textiles derivadas. Entre estos esfuerzos se puede destacar dentro del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) el programa de mejoramiento genético y aumento de la calidad de las fibras de algodón; y desde SENASA, programas de prevención y erradicación del picudo algodonero, plaga que afecta a la producción de algodón, y cuyo manejo y control puede llevarse adelante con tecnologías de bajo costo e impacto ambiental (Subsecretaría de Comercio Internacional, 2010; Ministerio de Economía, 2011). Otras barreras de entrada al mercado internacional están relacionadas a las normas medioambientales, esto se debe a que las técnicas de producción convencionales que realizan los pequeños productores argentinos, son carentes de tecnología adecuada, hacen que la actividad sea altamente contaminante producto de la utilización de un alto porcentaje de pesticidas y plaguicidas, además de generar grandes desperdicios y mermas – solamente una tercera parte del peso de la cápsula del algodón consta de fibras hilables –, sumado a la contaminación sonora y el polvo de las industrias desmotadoras, que podrían evitarse con mejoras en la ventilación y filtrado (CEPAL, 2017).

Existen varias certificaciones a nivel internacional para la producción de algodón libre de contaminación o “sostenible”, impulsadas por ONG como *Better Cotton Initiative* (BCI) o *Global Organic Textile Standard* (GOTS), siendo la certificación de esta última uno de las principales estándares textiles mundiales para las fibras orgánicas, con criterios ambientales y sociales, y el

sello "Algodón certificado Fairtrade" para los textiles producidos en condiciones comerciales y de trabajo justas (CEPAL, 2017).

Los grandes productores, en su mayoría de capitales nacionales que cuentan con acceso al mercado internacional, tienen una integración vertical en la cadena que va desde la industria del desmote, la producción de fibras y hasta la confección, asegurándose la calidad del producto. En efecto, en 2015 solo las primeras 5 empresas exportadoras de fibra de algodón concentraron casi el 57% de las ventas externas (Ministerio de Hacienda, 2017).

En cuanto a la actividad de desmotado, se encuentra conformada por el sector privado y cooperativas, sin embargo, luego de la crisis de la convertibilidad, estas últimas han reducido su participación en el mercado, ocupando solo el 30% del mercado en la actualidad. En cuanto a la actividad privada, que representa el 70% restante de la actividad, el 89% de las plantas se encuentran cerca de los cultivos, principalmente en las zonas de Chaco – concentrando el 65% de la capacidad instalada–, Santiago del Estero, Corrientes y Santa Fe (Ministerio de Economía, 2011; Union Industrial Argentina, 2003). La actividad en 2015 se encontraba conformada por unas 126 plantas desmotadoras, con una capacidad de procesamiento de aproximadamente 1,9 millones de toneladas de algodón en bruto (Ministerio de Hacienda, 2017).

En el caso de fibras artificiales, como rayón, viscosa, modal, acetato, tencel y lyocel, esta actividad está comprendida en el CIIU 2430 y es generada mediante un tratamiento químico de la celulosa contenida en los linters de algodón o de la pulpa de madera. En cambio, las fibras sintéticas nuevas o recicladas, como el poliéster (chips), acrílico, nylon, entre otras, comprendidas en el CIIU 2430, se obtienen a partir de sustancias químicas, como polímeros, a partir de policondensación o poliadición, obteniendo hilados poliamídicos, hilados de poliéster, entre otros. Si bien la materia prima es diferente, el proceso de hiladura y teñido son similares. Ambos se forman forzando una sustancia gelatinosa obtenida a partir de la materia prima base, ya sea celulosa o productos químicos, a través de pequeños agujeros y a medida que los pequeños filamentos emergen de esos agujeros se van solidificando por medio de sistemas propios a cada fibra. El filamento obtenido puede ser continuo o tow, cuando son agrupados sin torción en forma de cable o cortado, a fin de poderlo mezclar con otras fibras. Estas industrias, suelen ser intensivas en

capital, sobre todo la de hilados artificiales. Si bien la importancia de este tipo de hilados en la industria es ascendente, los hilados de algodón aún continúan liderando el mercado de prendas de vestir, como se abordará luego. A su vez, los insumos principales de esta industria son commodities, como el PTA, ácido tereftálico, el poliéster (chips), lo que requiere escala para enfrentar la competencia del exterior. Debido a ello, en Argentina, este tipo de producto está fuertemente concentrado en una sola empresa – ver Tabla 16 – quien compra el PET, proveniente de la industria química, contenida en el sector CIIU 2413, a partir de los cuales produce hilados sintéticos de poliéster orientado, hilados texturizados, o fibras y también comercializa directamente los chips de poliéster a partir de los que algunas empresas realizan sus propios hilados sintéticos (Roca, et al., 2012).

Por último, la fibra animal, como lana, pelos finos, seda, conejo y sus mezclas, comprendida en la actividad ClNAE 1711.2, que comienza por la cría de animales, contenida en el CIIU 012, de donde se obtiene la lana o el pelo, luego de un proceso de esquilado. La primera etapa del proceso industrial comienza con el lavado de la lana en el leviatán, conjunto de bateas, donde a partir del batido, se permite eliminar la tierra y abrir los mechones para facilitar la acción de los detergentes especiales utilizados y agua caliente. Luego se procede al secado al sol o mediante hornos, para pasar al carbonizado, mediante el cual se eliminan las impurezas en el vellón y se procede al teñido (INDEC, 1997).

Las fibras, ya sea vegetal, animal, sintética o artificial entran a la hilandería, a partir de la cual se produce la primera transformación, la fabricación del hilado, contemplada en el CLNAE 1711.3, a partir de los procesos de carbado, ovillado, peinado de fibras, y bobinado. En primer lugar, se procede a la mezcla de los fardos de fibras con el fin de uniformar la materia prima, luego se procede al carbado o peinado. En el primer caso se eliminan las impurezas y las fibras cortas y en el segundo se paraleliza las mechas trabajándolas para que adquieran una longitud y espesor parejo, al mismo tiempo que se va estirando y retorciendo hasta convertirse en un hilado. La diferencia entre ambos procesos es que en el carbado la disposición de la fibra es caótica dando hilos de mayor diámetro, pero menor peso, permitiendo hilar fibras más cortas provenientes de desperdicios de lana. Finalmente, el hilado se

disponible en un carretel o cono mediante un proceso de debobinado, o se dispone en un ovillo, siendo este el caso de la lana por lo general (INDEC, 1997; Roca, et al., 2012).

La actividad de hilandería presenta elevados grados de concentración y verticalización – ver Tabla 16 –, debido al uso intensivo de capital que necesita en virtud de las elevadas economías de escala existentes, lo que genera que la actividad cuente con un nivel de tecnología superior al resto de la cadena (Union Industrial Argentina, 2003; Ministerio de Hacienda, 2017).

La siguiente parte del proceso de transformación es la fabricación de tejidos textiles, en muchos casos las mismas hilanderías son las que hacen el proceso de tejedurías integradas. La producción de tejidos se puede separar en tejidos planos, los cuales se pueden distinguir dentro del ClaNAE 1711.4, y en tejidos de punto y ganchillo ClaNAE 1711.5. Los tejidos planos, combinan dos sistemas de ligamento de hilados o calada: la urdimbre, hilado en sentido vertical, y la trama, hilado en sentido horizontal. A partir de sus combinaciones se logran diferentes tejidos, logrando géneros como denim, corduroy, gabardina, brocato, black out, poplin, loneta, raso, etc. En cuanto al tejido de punto y ganchillo, no se producen en telares sino en máquinas con agujas con un único sistema de hilos que se enlazan entre sí, formando un dibujo. Con este proceso se logran géneros como jersey, interlock, rib, frisa, morley, piqué, etc. (INDEC, 1997).

En cuanto a la composición de las empresas en esta actividad, existe una mayor concentración de capital en tejeduría plana, debido a que requieren importantes inversiones de maquinaria –enrolladora para el urdido, enconadura, telares, etc.– y de instalaciones para su funcionamiento. Esta industria trabaja con importantes escalas de producción y en grandes plantas, por ello, como se observa en la Tabla 16, la mayoría de las empresas que proveen esta actividad se encuentran integradas a los procesos de producción de hilandería (Roca, et al., 2012). Para la tejeduría de punto, el capital necesario es menor, solo se requiere una máquina específica – rectilíneas, máquinas para sweaters, telares circulares, entre otras– y la escala se gana incorporando máquinas adicionales, por ello la integración es menor con las hilanderías y el sector se encuentra conformado por empresas de tamaño medio a pequeñas.

El siguiente eslabón del proceso es el acabado de productos textiles, actividad comprendida en el CIIU 1712, que puede realizarse sobre la fibra, hilado o tejido, donde a partir de una serie de procesos químicos se procede al blanqueado, teñido o estampado. El primer proceso se produce con hidrosulfito de sodio, agua oxigenada u otros agentes reductores u oxidantes, a los efectos de poder teñir con colores o aplicarle blanco. El segundo proceso consiste en otorgar y fijar color mediante el uso de productos químicos o naturales. La terminación de los productos tenidos se realiza también mediante sustancias químicas –resinas, ácidos, etc.– o naturales –fécula, almidón– que le otorgan impermeabilidad, brillo, antiarrugabilidad, entre otras terminaciones. Finalmente, se le puede dar una terminación con determinada estampería, que implica fijar el estampado sobre el tejido. Esta actividad es realizada por empresas de tamaño medio a pequeño que trabajan a fazón en general para la industria del tejido de punto, ya que en los últimos años las hilanderías y/o tejidos de punto, comenzaron a realizar este tipo de actividad debido a la falta de capacidad en la escala y la mala calidad de las terminaciones de las empresas dedicadas solo a esta actividad.

Luego, las telas terminadas, son el insumo de la segunda transformación y el último eslabón de la CVI, donde se confeccionan prendas de vestir, actividad comprendida en el CIIU 18¹⁰⁰. Los cuadros COU muestran que el insumo que más demanda el sector CIIU 181 es el producto CPC 266- Tejidos de algodón – conformado por la partida 5208 a la 5212¹⁰¹ del Sistema Armonizado– con un

¹⁰⁰ Los datos del INDEC y del CEP, en la mayoría de los casos están expuestos como 18A, ya que además de integrar al sector 181 integran al resto del sector 18 que lo conforma, salvo algunas excepciones de datos que se detallarán con mayor nivel de desagregación y serán expuestas como tales.

¹⁰¹ La descripción de la partida 5208 refiere a: tejidos de algodón con un contenido de algodón superior o igual al 85 % en peso, de peso inferior o igual a 200 g/m². La descripción de la partida 5209 refiere a: tejidos de algodón con un contenido de algodón superior o igual al 85 % en peso, de peso superior a 200 g/m². La descripción de la partida 5210 es refiere a: tejidos de algodón con un contenido de algodón inferior al 85 % en peso, mezclado exclusiva o principalmente con fibras sintéticas o artificiales, de peso inferior o igual a 200 g/m². La descripción de la partida 5211 refiere a: tejidos de algodón con un contenido de algodón inferior al 85 % en peso, mezclado exclusiva o principalmente con fibras sintéticas o artificiales, de peso superior a 200 g/m². Por último, la descripción de la partida 5212 refiere a: Los demás tejidos de algodón.

32% sobre el total de los gastos ocasionados en la industria. Además, la industria demanda otros productos, que por su grado de desagregación a tres dígitos, no es posible dilucidar el tipo de hilado. Dentro de este grupo de insumos muy distantes al primero – tejidos de algodón– se encuentra el producto CPC 281- Tejidos de punto o ganchillo con casi el 19%, luego el producto CPC 267 - Tejidos de filamentos continuos y fibras discontinuas manufacturados con el 7,3% y el 291- Cuero curtido o adobado, con el 5,3% de la demanda total del sector.

El proceso de producción de este último eslabón de la cadena comienza por la selección de telas a utilizar, en muchos casos son las mismas empresas que diseñan las telas y las mandan a confeccionar afuera de la empresa. Posteriormente, se corta la tela en piezas a partir de la moldería realizada para cada diseño y luego se procede a unir mediante máquinas de coser y en menor medida, mediante uniones por termopegado a partir del uso de adhesivos. Finalmente se procede a las terminaciones y planchado (INDEC,1997). En general, el diseño, la moldería y el cortado de la tela, se realizan al interior de la empresa, mientras que el resto de las actividades se tercerizan en talleres externos, sin embargo, con el paso del tiempo ha aumentado el número de empresas que también tercerizan la moldería y el corte, debido a su bajo nivel de calificación, la necesidad de lograr economías de escala y la optimización del género por molde. De esta forma las empresas, en los últimos años, se han concentrado en actividades relacionadas al diseño, marca, imagen, marketing y comercialización (Ministerio de Industria, 2012).

Un rasgo distintivo del sector prendas de vestir es que su producción tiene como destino principalmente el mercado interno, en efecto, las exportaciones rondan en un 7% del VBP en los últimos años –2013 al 2015–. El acceso al mercado externo encuentra grandes limitaciones, por un lado, por la calidad de los cultivos de algodón que requieren grandes inversiones en I+D, como se mencionó arriba, y, por otro lado, por las restricciones y medidas en torno a certificaciones de carácter medioambiental y cuestiones de salubridad que imponen los países desarrollados, que funcionan como barreras paraarancelarias. En efecto, este tipo de medidas comenzaron a surgir con el fin, en 2005, del Acuerdo sobre Aranceles y Vestimenta (ATV) –vigente desde 1974 hasta 1 de enero de 2005, que reemplazaba a su antecesor Acuerdo

Multifibras– que generó un desmantelamiento por completo del sistema por cupos que regulaba las transacciones internacionales. Sumado a la incorporación de China a la OMC en 2001, que impide la aplicación de medidas discriminatorias de comercio contra este país, salvo medidas de carácter especial¹⁰² como puede ser el dumping (DAR, 2014).

Esta situación ha generado un aumento de las medidas de carácter paraarancelario aplicadas a nivel mundial por los países desarrollados, destacando entre estas la nueva legislación implementada por los países que integran la Unión Europea, a partir del año 2007, las normas REACH (*Registration Evaluation and Authorization of Chemicals*) que tienen por objetivo establecer un marco legislativo para la fabricación, comercialización, importación y uso de las sustancias y preparados químicos, garantizando que estas no afecten negativamente a la salud humana o al medio ambiente. A su vez, Estados Unidos también ha impuesto una legislación similar (CEPAL, 2017).

Si bien Argentina está avanzando en implementar este tipo de certificaciones de productos libres de sustancias nocivas por parte del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), como aquellos elaborados con formaldehído o colorantes cancerígenos como azoicos entre otros, aún no existen normas que regulen esta producción (FITA, 2018). El avance en una certificación y norma de esta envergadura permitiría por un lado restringir el ingreso de productos del exterior que poseen este tipo de sustancias, principalmente de China y países asiáticos, y, por otro lado, incrementaría la calidad y las posibilidades de inserción internacional de empresas nacionales en el exterior. Esto sería de singular importancia para el sector, más aún considerando que su composición es en un 99% empresas Pymes, de las cuales el 89% son pequeñas y micro empresas y solo 29 empresas grandes.

En 2015 el sector estaba conformado por unas 4343 empresas. Sin embargo, se estima que esto solo representa entre el 40% al 30% del sector ya que entre

¹⁰² Estas medidas discriminatorias se aplican porque se considera que los precios de China no derivan de la interacción entre la oferta y la demanda del mercado, pero no podrán seguir aplicándose en cuanto China adquiera carácter de “economía de mercado”.

un 60 a un 70% se considera dentro de la informalidad, realizándose gran parte de la producción en talleres clandestinos (Ludmer, 2018; Ferreira & Schorr, 2013). A su vez, la gran atomización del sector se encuentra en relación a las bajas barreras de entrada que requiere esta industria y los reducidos requerimientos de capital que necesita.

A mayor nivel de desagregación, se encuentra que el mayor número de empresas se encuentra en la actividad ClaNAE 181.1 prendas de vestir, excepto prendas de piel, siendo para 2015 unas 3.986 empresas que abastecían el sector, atendiendo diferentes segmentos que abarcan prendas deportivas, ropa interior y de playa, ropa de trabajo, prendas de vestir, para bebés y niños, entre otras – ver Tabla 16 –. Luego, con menor número de empresas encontramos la producción de suéteres y artículos similares de punto – incluye tejido a mano–, comprendidas en la actividad ClaNAE 18.402, este sector está formado por unas 215 empresas, seguido por servicios industriales para la industria confeccionista, contemplado en el código ClaNAE, 18.9 – esta última actividad fue incorporada por el INDEC en su adaptación del CIU al ClaNAE, debido a la gran tercerización de servicios que realizan las empresas que confeccionan prendas, que son parte del proceso de producción de las prendas, en este caso estos servicios incluyen procesos de planchado y acondicionamiento de prendas como teñido, gastado a la piedra, impermeabilizado, lavaderos y secaderos industriales, entre otros servicios –. Finalmente, continua por orden en el número de empresas la fabricación de medias, comprendida en el código ClaNAE 18.401, con unas 79 empresas y por último terminación y teñido de pieles – fabricación de prendas, accesorios de vestir y otros artículos de piel– codificada con el número de ClaNAE 18.2, con 13 empresas, en esta categoría entra la fabricación de prendas, accesorios de vestir y otros artículos, tales como tapados, sacones, capas, cuellos, entre otros, tanto de pieles sintéticas o pieles como nutria, zorro, visón, entre otras – ver Tabla 16 –.

Otro rasgo de los sectores que forman parte de este sector CIIU 18 es que son grandes generadores de empleo – como se detalló en el apartado 6.2.3 – y de valor, es así que el sector CIIU 181, fabricación de prendas de vestir, genera un 51% del valor bruto de su sector¹⁰³ y el sector ClaNAE 18.402, fabricación de suéteres y artículos similares de punto, junto con el sector ClaNAE 18.900, servicios industriales para la industria confeccionista, aportan juntos 57% del valor bruto total generado por ambos sectores. Los sectores aguas arriba que forman parte de la primera transformación, como el sector ClaNAE 1711.3 fabricación de hilados de fibras textiles, sumado al ClaNAE 1711.4 tejeduría plana, al ClaNAE 1711.5 tejidos de punto y al ClaNAE 171.20 acabado de productos textiles, aportan un 32% del valor bruto total. Siguiendo aguas arriba se encuentra la producción primaria, comprendida dentro del sector ClaNAE 1711 preparación de fibras textiles vegetales, que agrega un 31% del valor bruto total y el sector CLaNAE, 1711.2, preparación de fibras animales que contribuye con un 10% del valor bruto total de producción.

En cuanto al sector ClaNAE 18.402 fabricación de suéteres y artículos similares de punto y el 18.900 servicios industriales para la industria confeccionista, ambos sectores juntos demandan principalmente el producto CPC 263- Hilados e hilos de fibras textiles naturales, que representa el 24% del total de gastos del sector, en segundo lugar con el 21% el producto CPC 264- Hilados o hilos de filamentos continuos o fibras discontinuas manufacturadas y en tercer lugar con el 9,3% el producto CPC 281 -Tejidos de punto o ganchillo.

A partir de estos datos, en el presente capítulo se tomará como principal insumo del sector indumentaria CIIU 18, al sector CIIU 171, hilados y tejidos; acabado de productos textiles, y en caso de contar con la información disponible se trabajará a cuatro dígitos con el sector 1711, preparación de hilandería de fibras textiles; tejeduría de productos textiles. A su vez, se considerarán las posiciones arancelarias del Sistema Armonizado contempladas dentro de las partidas 5208 a la 5212 como principal insumo

¹⁰³ Este dato se obtuvo de la Matriz de utilización a precios de comprador (CIIU Rev.3/CPC 1.1) publicada por el INDEC en 2004, por lo cual es un dato aproximado.

específico, ya que estas partidas integran el CPC 266- tejidos de algodón, principal producto utilizado en el sector 18. La Tabla 15 expuesta a continuación resume los eslabones de la CVI y la Tabla 16 expone la composición empresarial de la cadena.

Tabla 15. Cadena de Valor Indumentaria

Producción Primaria		Primera transformación			Segunda transformación		
Cultivo de plantas para la obtención de fibras como algodón, abacá, cáñamo, yute, lino, ramio. CIIU 011.41	Procesamiento de fibras. CIIU 1711	Fabricación de hilados. CLaNAE 1711.3	Fabricación de tejidos.	Acabado de productos textiles. CIIU 17120	Confección de prendas de vestir. CIIU 18		
	Fibras naturales de origen vegetal demostado de algodón y otras fibras vegetales como lino, yute, cáñamo, ramio y sus mezclas. CLaNAE 1711.1	Carbado Ovillado	Preparados de hilos	Blanqueado	Cortes de tela		
		Peinado de fibras: fibras cortas y largas			Armado de prendas		
	Fibras artificiales como rayón, viscosa, modal, acetato, tencel, lyocel. CIIU 2430	Bobinado	Tejeduría plana. CLaNAE 1711.4		Teñidos	Bordado y apliques	
Fibras sintéticas nuevas o recicladas: poliéster, acrílico, nylon, entre otra. CIIU 2430		Hilados vegetales, algodón, lino y sus mezclas				Diseño - Marketing y comercialización	
	Industria Química: chips de poliéster, entre otros. CIIU 2413	Hilados sintéticos y artificiales	Tejeduría de punto. CLaNAE 1711.5	Estamperías		Prendas de vestir* CLaNAE 181.1	18.111
18.112							Confección de ropa de trabajo, uniformes, guardapolvos y artículos de seguridad
18.113	Confección de prendas de vestir para bebés y niños						
18.114	Confección de prendas deportivas						
18.119	Confección de prendas de vestir no comprendidas en el resto de las posiciones excepto prendas de piel, cuero y de punto						

Cría de animales. CIIU 012	Fibras animales como lana, pelos finos, seda, conejo y sus mezclas. ClaNAE 1711.2	Hilados de animales, pelos, lanas y sus mezclas		18.120	Confección de prendas y accesorios de vestir de cuero
				ClaNAE 18.2. Terminación y teñido de pieles; fabricación de prendas, accesorios de vestir y otros artículos de piel.	
				ClaNAE 18.401. Fabricación de Medias.	
				ClaNAE 18402. Fabricación de suéteres y artículos similares de punto.	
				ClaNAE 18.900 Servicios industriales para la industria confeccionista.	

* Excepto prendas de piel.
Fuente: elaboración propia.

Tabla 16. Composición empresarial de la CVI

SEGMENTO	CIIU/ ClaNAE 2004	CANTIDAD TOTAL DE EMPRESAS 2015	TAMAÑO	PRINCIPALES EMPRESAS	
Fibras vegetales	1711.1	56	Empresas de tamaño grande y cooperativas	Tipoíti (demostado, hilados convencionales –peinados y cardados–, hilados de Open End, hilados Vortex y retorcido)	
Fibras animales	1711.2	15		Emilio Alal (curtiembre, hilandería de algodón, demostado de algodón y agronegocios) Algodonera Avellaneda (demostado, hilandería, tejeduría y confección) Alpargatas (demostado, hilado, tejeduría y confección)	
Fibras sintéticas y artificiales	2430	27	Grandes	Manufacturas de fibras sintéticas S.A (Hilados POY)	
Hilados	1711.3	ClaNAE 2010. 131131 hilados textiles de lana, pelos y sus mezclas	Empresas medianas a grandes	TN Platex (principal hilandería del país, hilados, tejidos de punto y confección: medias y ropa interior) Tipoíti (hilados convencionales, (peinados y cardados), hilados de Open End, hilados Vortex y retorcido) Emilio Alal (Curtiembre, hilandería de algodón, demostado de algodón y agronegocios) Santana Textil Chaco (hilados, tejeduría, confección) Las Marías Textil (hilados y tejeduría) Algodonera Avellaneda (hilandería, tejeduría y confección) Moussa (hilados vegetales y animales) Grupo Ritex (hilandería de algodón, tejidos de punto y tintorería)	
		ClaNAE 2010. 131132 hilados textiles de algodón y sus mezclas		69	Manufacturas de fibras sintéticas S.A (Hilados POY)
		ClaNAE 2010. 131139 hilados textiles n.c.p., excepto de lana y de algodón		57	Mutio (hilados de acrílico y poliéster) Alpargatas (hilado, tejeduría y confección)
Tejeduría plana	1711.4	ClaNAE 2010. 131201 - Tejidos (telas) planos de lana y sus mezclas, incluye hilanderías y tejedurías integradas	Empresas medianas a grandes	Santana Textil Chaco (hilados, tejeduría, confección)	
		ClaNAE 2010.		94	Las Marías Textil (hilados, tejeduría,

SEGMENTO	CIU/ ClaNAE 2004	CANTIDAD TOTAL DE EMPRESAS 2015	TAMAÑO	PRINCIPALES EMPRESAS	
	131202 - Tejidos (telas) planos de algodón y sus mezclas, incluye hilanderas y tejedurías integradas ClaNAE 2010. 131209 - Tejidos (telas) planos de fibras textiles n.c.p., incluye hilanderas y tejedurías integradas	224		confección) Alpargatas (hilado, tejeduría y confección) Algodonera Avellaneda (hilandería, tejeduría y confección) Amesud (tejeduría plana, tintorería de tela e hilado) Warpfil (tejeduría plana, urdido y encolado de algodón y mezclas)	
Tejeduría de punto	1711.5****	199	Empresas medianas a pequeñas	Yersiplast ITEVA (tejeduría y tintorería industrial) TN Platex (hilados, tejidos de punto y confección: medias y ropa interior) Grupo Ritex (hilandería de algodón, tejidos de punto y tintorería) Hilados San Ramón (hilandería y tejidos de punto de algodón y mezcla)	
Acabado de tejidos	1712.0*	436	Empresas medianas a grandes	Grupo Ritex (hilandería de algodón, tejidos de punto y tintorería) Yersiplast ITEVA (tejeduría y tintorería industrial) Amesud (tejeduría plana, tintorería de tela e hilado)	
Prendas de vestir	18.1	18.111 ropa interior, prendas para dormir y para la playa	238	99% por Pymes	Santana Textil Chaco (hilados, tejeduría, confección) Alpargatas (hilado, tejeduría y confección) Algodonera Avellaneda (hilandería, tejeduría y confección) Las Marías Textil (hilados, tejeduría, confección)
		18.112 ropa de trabajo, uniformes, guardapolvos y artículos de seguridad	369		
		18.113 prendas de vestir para bebés y niños	221		
		18.114 prendas deportivas	76		
		18.119 prendas de vestir no comprendidas en el resto de las posiciones excepto prendas de piel, cuero y de punto *	2951		
	18.120 prendas y accesorios de vestir de cuero **	131			
18.2	Prendas, accesorios de vestir y otros artículos de piel.	13			
18.4	18.401. Medias. **	79		TN Platex (principal hilandería el país, hilados, tejidos de punto y confección: medias y ropa interior)	
	18.402 suéteres y artículos similares de punto. ***	215			
18.9	Servicios industriales para la industria confeccionista.	50			

*80 empresas son las de accesorios

**61 empresas son las de accesorios de cuero

*Código 172. fabricación de artículos confeccionados de materiales textiles, excepto prendas de vestir, correspondiente a la versión ClaNAE 1997, armonizada con la revisión 3 del CIU. Versión compatible con los datos del CEP.

** 17301.fabricación de medias corresponde al código 17301, correspondiente a la versión ClaNAE 1997, armonizada con la revisión 3 del CIIU. Versión compatible con los datos del CEP.

***17302. fabricación de suéter y artículos similares de punto, correspondiente a la versión ClaNAE 1997, armonizada con la revisión 3 del CIIU. Versión compatible con los datos del CEP.

****17309. fabricación de tejidos y artículos de punto, correspondiente a la versión ClaNAE 1997, armonizada con la revisión 3 del CIIU. Versión compatible con los datos del CEP.

Fuente: elaboración propia.

7.3.1. Efecto sustitución y cálculo de ahorro neto en divisas CVI

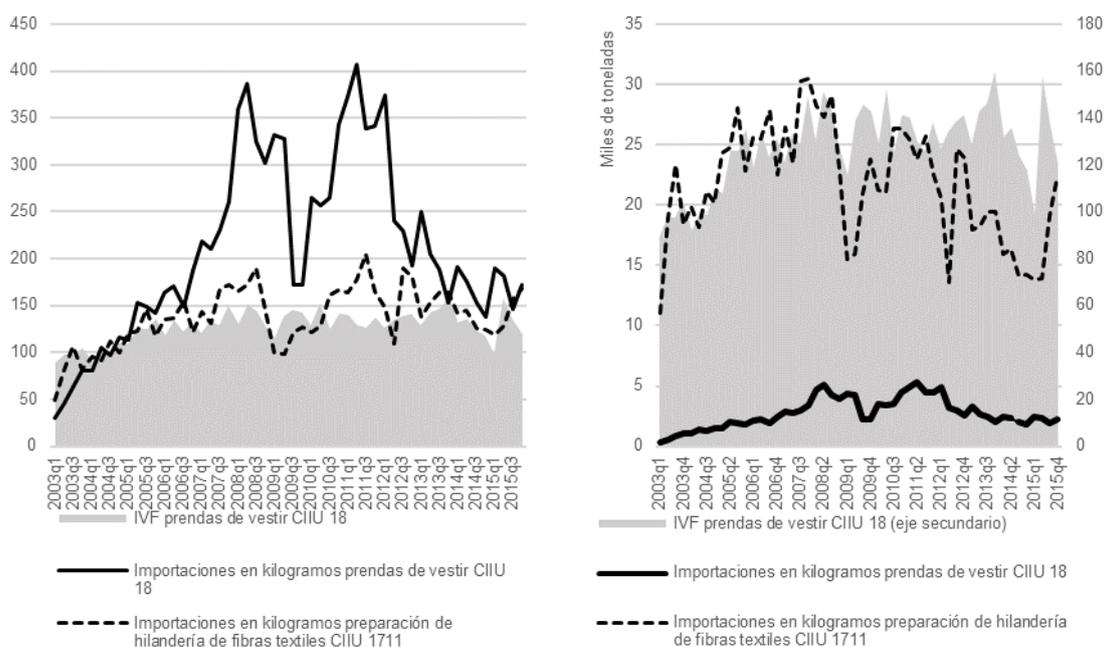
En el presente apartado se procede a analizar la evolución de las importaciones tanto del bien final como de los insumos en la CVI con el objetivo de comprobar la existencia de un efecto sustitución en el bien final y/o en los insumos intermedios y calcular los ahorros netos en divisas de la cadena generados por las medidas de política comercial. En el caso del sector indumentaria y prendas de vestir, como se detalló en el anterior apartado, se procederá al análisis de los insumos principales del sector a partir del análisis del sector CIIU 171, hilados y tejidos; acabado de productos textiles, y el sector 1711, preparación de hilandería de fibras textiles; tejeduría de productos textiles, en aquellos casos que la información disponible lo permita, considerando a su vez, las partidas arancelarias 5208 a la 5212¹⁰⁴ que forman parte de la clasificación de productos CPC 266- tejidos de algodón, principal producto utilizado en el sector prendas de vestir.

El Gráfico 54 muestra que la evolución de las importaciones del sector de insumos, en este caso el sector CIIU 1711, estuvo acompañada por el crecimiento constante de las importaciones de bienes finales del CIIU 18, durante un primer período del 2003 hasta el 2006. Luego, el crecimiento de las importaciones de indumentaria se separa de sus insumos hasta el 2008, año

¹⁰⁴ La descripción de la partida 5208 refiere a: tejidos de algodón con un contenido de algodón superior o igual al 85 % en peso, de peso inferior o igual a 200 g/m². La descripción de la partida 5209 refiere a: tejidos de algodón con un contenido de algodón superior o igual al 85 % en peso, de peso superior a 200 g/m². La descripción de la partida 5210 es refiere a: tejidos de algodón con un contenido de algodón inferior al 85 % en peso, mezclado exclusiva o principalmente con fibras sintéticas o artificiales, de peso inferior o igual a 200 g/m². La descripción de la partida 5211 refiere a: tejidos de algodón con un contenido de algodón inferior al 85 % en peso, mezclado exclusiva o principalmente con fibras sintéticas o artificiales, de peso superior a 200 g/m². Por último, la descripción de la partida 5212 refiere a: Los demás tejidos de algodón.

de aplicación de la LNA con mayor intensidad. Si bien a partir de 2008 las importaciones de indumentaria sufren una caída, estas parecen tener mayor relación con la crisis internacional que con la política comercial, ya que su recuperación posterior supera los niveles previos. En cuanto a los insumos, las importaciones solo crecen en 2008, posteriormente, las cantidades importadas se desaceleran, esto puede deberse a que el sector de insumos también tuvo una fuerte cobertura por la LNA a partir de 2008 – con un IP del 42% para el 2008 y 65% para 2009–. Por ello, en este caso no será posible develar un efecto sustitución, como en las otras cadenas estudiadas, mediante el crecimiento de los insumos intermedios durante el período de la LNA.

Gráfico 54. Evolución de las importaciones de prendas de vestir (CIU 18) y su principal insumo, preparación de hilandería de fibras textiles (CIU 1711) (año base 2004) (en kilogramos)



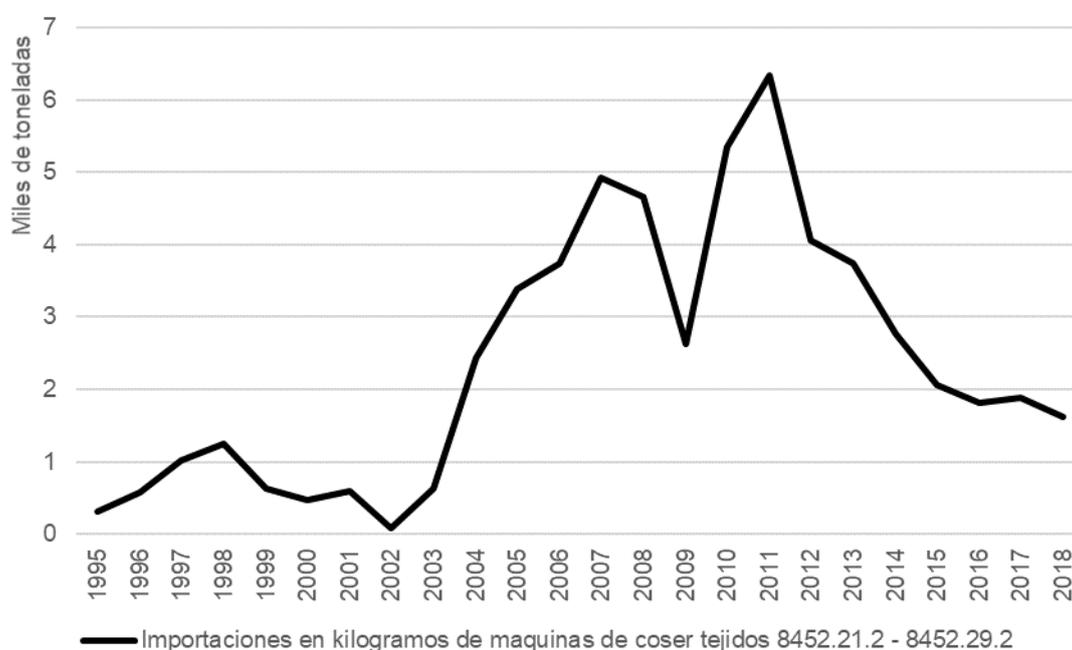
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Referencia: el IVF del sector representa el IVF del sector a dos dígitos, es decir que incluye el sector CIU 181 y 182, siendo este último artículo de piel. Las importaciones en kilogramos del sector prendas son solo las del sector 181.

Sin embargo, en este caso se optará por confirmar la presencia de un efecto sustitución, sumados a los indicios ya comentados en el anterior capítulo, a partir del análisis de la posición arancelaria 8452.21.2, máquinas de coser tejidos y la posición 8452.29.2, las demás máquinas de coser tejidos – estas posiciones no incluyen máquinas para uso doméstico –. Al igual que lo que pasaba con el sector calzado y sus máquinas de coser cueros, expresadas en

las posiciones 8452.21.1 y 8452.29, estas posiciones se encuentran dentro de la clasificación de producto CPC 466 – maquinaria para la fabricación de textiles, prendas de vestir y artículos de cuero, y sus partes y piezas– y según los COU expuestos por el INDEC, no son consideradas como máquinas utilizadas por estos sectores de bienes finales, sino como máquinas utilizadas por los bienes intermedios. Sin embargo, tanto de las entrevistas como del análisis de las principales empresas importadoras, se puede detectar que los principales importadores de estas máquinas están vinculados a empresas de indumentaria, talleres o distribuidores de máquinas, por ello se procederá a su análisis. En este caso, el Gráfico 55 muestra que las posiciones analizadas tuvieron un gran crecimiento a partir del 2003, estancándose años previos a la crisis y retomando su crecimiento posteriormente a la crisis, lo que puede estar relacionado a las medidas de política comercial. Este crecimiento se sostiene hasta el 2013 donde se desaceleran fuertemente, junto con el IVF del sector prendas de vestir.

Gráfico 55. Importaciones máquinas de coser tejidos

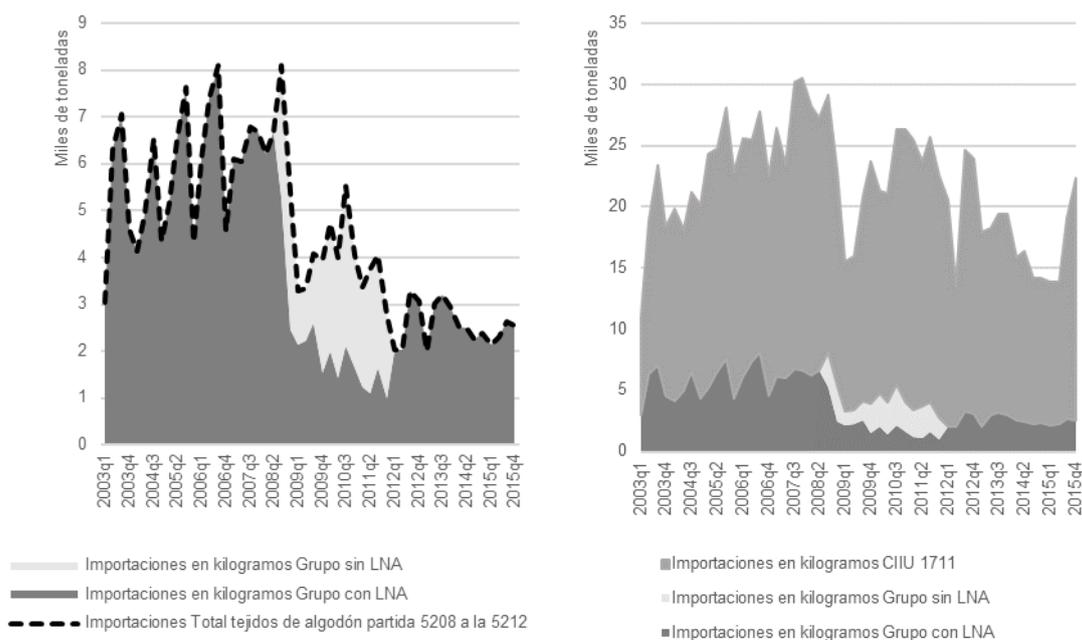


Referencia: se optó por kilogramos, ya que el monto en dólares tenía la misma evolución.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

A su vez, la particularidad que aplica en los insumos de este sector, donde también se han aplicado LNA, implica medir en qué medida la LNA y luego la

DJAI contribuyeron a un proceso de sustitución de insumos intermedios. Para ello se observa de forma desagregada hacia dentro del sector 1711, develando que las posiciones arancelarias principalmente vinculadas al sector indumentaria han reducido significativamente sus importaciones en kilogramos a partir de la LNA en 2008 – ver Gráfico 56– y solo se han recuperado, posteriormente a la crisis internacional, el grupo de posiciones sin LNA. Este comportamiento se ve profundizado durante la DJAI, pudiendo implicar, junto con del crecimiento del IVF de prendas de vestir hasta 2014, indicios de sustitución para el caso de hilados de algodón.

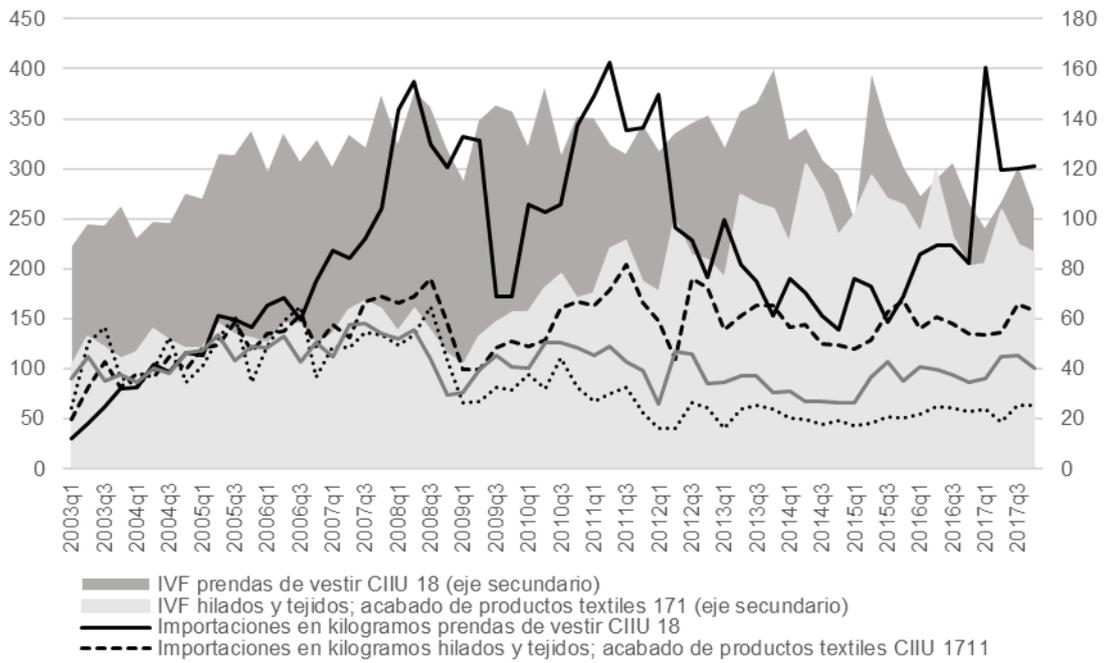
Gráfico 56. Evolución de las posiciones de hilados de algodón con y sin LNA



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

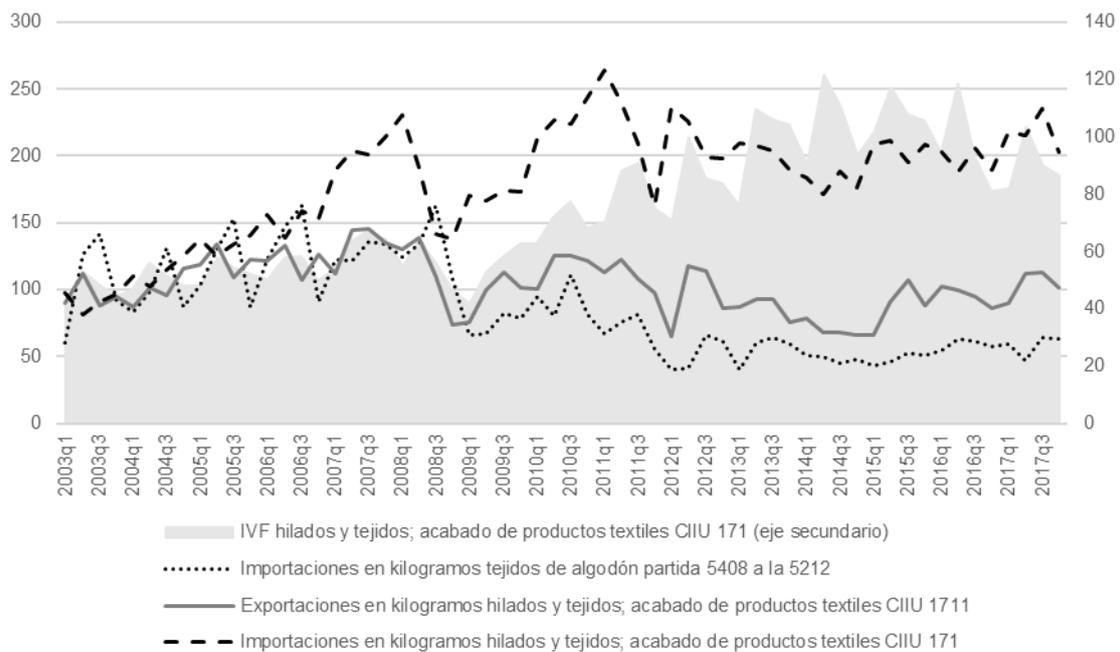
Asimismo, el crecimiento de la producción del sector 171 y la desaceleración de las exportaciones en kilogramos del sector 1711 – ver Gráfico 57– que no impacta en una caída de su producción, podría mostrar mayores indicios de una sustitución del sector de insumos.

Gráfico 57. a) Evolución de la producción y flujo comercial de prendas de vestir y sus principales insumos (año base 2004).



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC y CEP.

b) Evolución de la producción y flujo comercial de prendas de vestir y sus principales insumos (año base 2004).



Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC y CEP.

Referencia: para una mejor visualización y a los efectos de observar la caída de las exportaciones y las importaciones de hilados de algodón, en conjunto con el crecimiento del

IVF del sector 1711 e incorporación de la evolución de las importaciones del sector 171, este Grafico priorizo menos variables.

A efectos de poder encontrar mayores indicios sobre un efectivo proceso de sustitución de importaciones de insumos, se seleccionaron dos grupos de posiciones relacionados al sector de máquinas de hilados, siendo esta la partida 8445¹⁰⁵, máquinas para la preparación de materia textil, y la partida 8451, máquinas y aparatos para acabado de productos textiles. Estas partidas están consideradas dentro del código de producto CPC 446– maquinaria para la fabricación de textiles, prendas de vestir y artículos de cuero, y sus partes y piezas–y son un producto utilizado por el sector 1711¹⁰⁶, según los COU del INDEC.

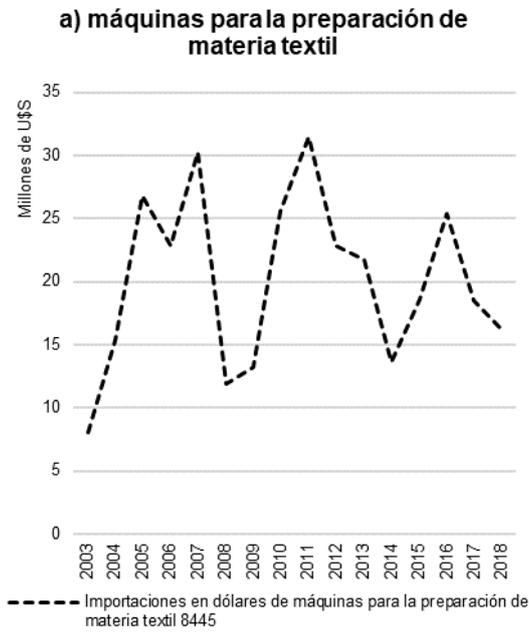
Los Gráficos 58 a) y b) muestran que las dos partidas anteriormente mencionadas, relacionadas a las importaciones de máquinas del sector CIIU 1711, crecen muy pronunciadamente a partir de 2003 y se mantienen constantes por lo menos hasta el 2015 – excepto en el estallido de la crisis internacional –. Estos datos son congruentes con un aumento ininterrumpido de la producción del sector 171, una caída de las exportaciones en este sector 1711 que no impacta en la producción del sector 171 y un crecimiento del sector 18. En efecto, nótese que se ha optado por extender los Gráficos 58 hasta el 2017, para evidenciar la estrecha relación que existe entre el sector CIIU 171 y el 18. Es decir, mientras que las importaciones tanto del sector 171 a tres dígitos y las del sector 1711 a cuatro dígitos, se mantuvieron bastante estables a partir de la nueva gestión de gobierno, el sector 171 desacelera su producción, debido al aumento de las importaciones de prendas de vestir del CIIU 18, que a su vez impactan sobre la producción de este sector de

¹⁰⁵ La descripción completa de la posición 8445 es: máquinas para la preparación de materia textil; máquinas para hilar, doblar o retorcer materia textil y demás máquinas y aparatos para la fabricación de hilados textiles; máquinas para bobinar (incluidas las canilleras) o devanar materia textil y máquinas para la preparación de hilados textiles para su utilización en las máquinas de las partidas 84.46– telar– u 84.47 – máquinas de tricotar–.

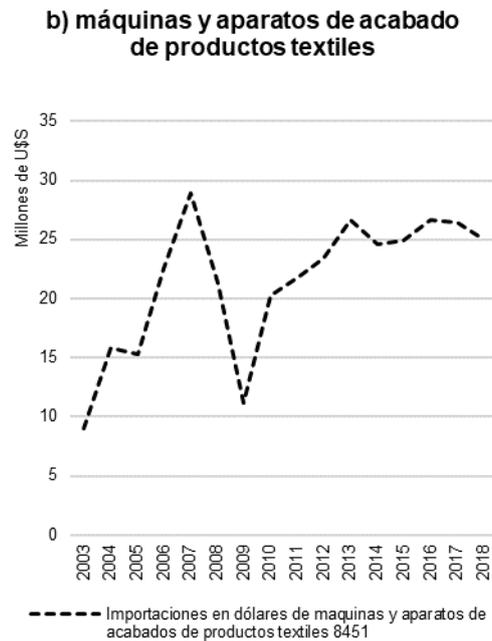
¹⁰⁶ Incluso los COU que reflejan mayor desagregación a nivel del CIIU 1711, a partir de la utilización de la codificación ClaNAE, muestran que los sectores 17113- fabricación de hilados de fibras textiles, el sector 17114- tejidos textiles, 17115- tejidos de punto y por último el sector 17120- acabado de productos textiles, son usuarios del CPC 446.

productos finales, sin desconocer el efecto negativo de la caída del consumo, producto de una baja en el salario real.

Gráficos 58. Importaciones de máquinas para el CIU



1711



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Referencia: se optó por el dato en dólares porque los datos en kilogramos debido a la poca cantidad de posiciones, era impreciso.

En este caso, si bien el sector prendas de vestir sufre una desaceleración en 2014, a partir de los datos estudiados hasta aquí en la presente tesis, no es

posible atribuirle esta desaceleración a la falta de insumos para la producción producto de la aplicación de la DJAI. En sentido contrario, la DJAI parece haber contribuido a aumentar la producción del sector concentrado de hilados, CIU 1711, sin embargo no se puede determinar en qué medida la cantidad producida y ofertada fue suficiente, tema que se tratará en el próximo capítulo. En función de lo expuesto, se puede evidenciar que la primera etapa de sustitución de importaciones efectuada por la LNA y la segunda etapa con la DJAI, aplicadas tanto al sector prendas de vestir como al sector de insumos, presentó no solo un proceso de sustitución sino un ahorro de divisas en ambos casos. En función de ello se calcula el ahorro neto de divisas a partir de dos escenarios. El primero descuenta el monto total importado de tejidos de algodón, principal insumo, en cada trimestre, al monto generado de ahorro bruto en divisas ya calculado en el anterior capítulo, mientras que el segundo escenario descuenta en cada trimestre el promedio trimestral del monto de insumos importado en el año inmediatamente previo a la implementación de la LNA. Los resultados de los cálculos están expuestos en la Tabla 17, señalando que el saldo ahorrado acumulado en dólares durante el período 2009 al 2015, fue suficiente para compensar el escenario 1, representando el monto total importado acumulado del insumo un 34% del ahorro bruto total generado en el sector de bienes finales. En cuanto al escenario 2, se evidencia que el ahorro neto es superior al bruto, ello se debe a que la LNA ha generado también una reducción en de las importaciones en el principal insumo, por lo cual las importaciones registradas posteriormente a la medida fueron inferiores al promedio trimestral del año previo a la implementación de la política comercial.

Tabla 17. Ahorro Neto CVI

	Escenario 1	Escenario 2
Ahorro Bruto U\$D	US\$ 294.464.504,03	
Ahorro Neto U\$D	US\$ 193.167.305,02	US\$ 583.192.229,19
Importaciones acumuladas de tejidos de algodón U\$D	US\$ 101.297.199,01	US\$ (288.727.725,17)
Monto importado en insumo/ Ahorro Bruto	34%	-98%

Fuente: elaboración propia.

7.4. Consideraciones finales

En resumen, a partir de lo evidenciado en las tres secciones anteriores se puede analizar la aparente existencia de *un efecto sustitución* a partir de la implementación de la LNA. Para el caso de muebles y calzado este indicio pareció confirmarse a partir del incremento significativo de las importaciones de los principales insumos vinculados al sector de bienes finales. Luego, esta dinámica se deja de evidenciar a partir de la implementación de la DJAI, ya que estas generaron también una caída de las importaciones de insumos. A partir de este momento, algunos sectores de insumos intermedios parecieron verse forzados a encausar un proceso de sustitución de insumos. Ello se pudo reafirmar, a partir de entrevistas, en función al aumento de las importaciones de maquinarias y a partir del análisis en la producción de estos sectores, siendo más pronunciado para el caso de calzados, particularmente suelas de calzado seguido por capelladas. Para el caso de tableros, no está claro que se pueda hablar de un proceso de sustitución debido que el crecimiento de la producción en 2012 se interrumpe rápidamente con la caída de los mercados exportadores, por lo cual la medida parece haber evitado una baja de la producción más que haber propiciado un proceso de sustitución de importaciones. El caso del sector prendas de vestir merece una distinción aparte ya que el principal sector de insumos vinculado, también fue objeto de la aplicación de un número considerable de LNA, con niveles de protección elevados, causando una baja en sus importaciones. En este caso, la LNA no solo pareciera haber contribuido a sustituir importaciones de bienes finales, sino también de insumos, lo cual fue posible de evidenciar a partir de un aumento constante de la producción de insumos y de las importaciones de maquinarias relacionada tanto a bienes finales como insumos.

No obstante, a pesar de lo expuesto, no es posible determinar en qué medida la sustitución de insumos, en los casos que se efectuó, incitada principalmente a partir de la DJAI – excepto en el sector prendas que comienza con la LNA–, haya sido suficiente para abastecer la demanda del sector de bienes finales y/o generó a un abuso de precios sobre todos en aquellos sectores de insumos concentrados contribuyendo a la desaceleración posterior.

En cuanto a los ahorros en divisa generados por la medida, si se opta por el escenario 2, siendo este el más prudente en materia del cálculo del ahorro neto – ya que no descuenta el total importado de los insumos, sino una parte de

este— se podría decir que, en los dos primeros sectores, muebles y calzado, el monto bruto ahorrado fue suficiente para cubrir el incremento de las importaciones de insumos. Representado las importaciones de insumos totales aproximadamente un 60% del monto total bruto ahorrado. Mientras que en el sector prendas de vestir debido a la baja sustancial de las importaciones de insumos durante el período, el monto total ahorrado neto se incrementó, ya que las importaciones de insumos fueron inferiores al máximo promedio trimestral registrado antes de la medida. En dicho caso se podría decir, que, si se opta por el escenario 1, es decir descontarle al ahorro bruto en divisas generado el total importado en insumos durante todo el período, el ahorro neto sigue siendo positivo. A su vez, el total de insumos importados durante todo el período solo representa un 34% del ahorro bruto total generado en el sector de bienes finales.

En consecuencia, se puede aseverar que el análisis realizado valida la hipótesis 4: *la implementación de la LNA no solo generó un proceso de sustitución de importaciones en los sectores analizados, comprobado a partir del incremento de las importaciones de los principales insumos intermedios utilizados en estos, sino que además generó un ahorro neto en divisas suficiente, por lo menos, para cubrir dichos incrementos en el período analizado.*

8. Comparativo entre eslabones de la cadena de valor y entre cadenas de valor

El presente capítulo abordará la hipótesis de trabajo 5: *en función a la estructura productiva heterogénea de cada sector en relación a su cadena de valor, la implementación de la LNA y la DJAI produjo efectos dispares hacia dentro cada cadena en relación a la producción, niveles de productividad, precios relativos y beneficios, durante el período de implementación.* El capítulo se divide en dos secciones, la primera trabaja la comparación entre eslabones de cada cadena productiva y la segunda compara los resultados obtenidos entre las cadenas de valor.

En la primera sección, *comparativo entre eslabones de la cadena de valor*, se analiza cada eslabón de la cadena de valor de forma sistemática a partir de los indicadores ya construidos y de indicadores nuevos, de forma tabulada, a fin de comparar los datos sectoriales de cada eslabón de la cadena de valor buscando detectar comportamientos disímiles entre estos. Por cada cadena de valor se realiza un cuadro que muestra la evolución anual de cada sector en función a la siguiente agrupación de variables: i) *grado de administración comercial*; ii) *variación de las importaciones y exportaciones en los eslabones relevantes*; iii) *indicadores de producción*; iv) *cantidad de empresas*; v) *ganancias netas*. Luego, se procede a detectar los efectos disímiles entre cada eslabón de la cadena y el eslabón final, donde se aplicaron la LNA y la DJAI.

En la segunda sección, *análisis comparativo entre cadenas*, se procede a la comparación de los resultados obtenidos entre las cadenas de valor, a fin de encontrar diferencias y similitudes en cada proceso por cada período de análisis, lo que permitirá encontrar generalidades positivas y/o negativas que podrán ser tomadas como costos y/o beneficios, para así poder mensurar la efectividad y/o eficacia de la política comercial, en función a los objetivos planteados en su aplicación y a las particularidades de las estructuras productivas analizadas.

8.1. Comparativa entre eslabones productivos de las Cadenas de Valor

8.1.1. Comparativo CVFI

A fin de comparar los impactos de la política comercial entre los eslabones de la cadena de valor foresto industrial (CVFI), se expone la Tabla 18 con los datos de la producción del sector muebles y del sector madera de forma agregada, CIIU 20, según disponibilidad. Como primer punto a destacar se retoma el análisis expuesto en el capítulo 7, donde se mencionan las diferencias entre los niveles de producción del sector madera y muebles. En el caso del sector de muebles, a partir de un proceso de sustitución generado a partir la aplicación de la LNA y luego continuando con la DJAI, la producción evoluciona de forma relativamente similar al crecimiento general de la economía, mientras que el sector madera se queda muy por debajo del nivel general, con una diferencia cada vez mayor con el correr de los años.

Tabla 18. Producción CVFI

Año	Empresas madera aserrada. CIIU 2010	Empresas tableros. CIIU 2021	Empresas muebles. CIIU 361	IVF GRAL	IVF madera. CIIU 20	IVF Muebles. CIIU 361
2003	924	78	1439	88	83	88
2004	1055	90	1654	100	100	100
2005	1116	92	1842	109	93	109
2006	1190	97	2028	120	100	126
2007	1222	96	2149	131	100	144
2008	1253	93	2227	138	94	131
2009	1195	95	2208	138	90	126
2010	1184	90	2188	156	92	143
2011	1203	89	2208	177	105	178
2012	1173	89	2198	180	102	176
2013	1160	81	2199	186	106	183
2014	1143	82	2161	184	102	181
2015	1129	78	2131	200	92	204

Fuente: elaboración propia en base a datos de OECD y datos del CEP.

A los efectos de poder conocer qué sucede al interior del sector madera, CIIU 20, se presenta la Tabla 19 con algunos de los datos disponibles en producción de madera en metros cúbico. Prestando particular atención a la producción de tableros de fibra, se detecta que esta se mantiene bastante estable por lo

menos hasta 2014, mientras que otros productos han tenido caídas sustanciales en la producción, entre ellos madera aserrada¹⁰⁷ a partir de 2006 y tableros de partículas a partir de 2012. Cabe mencionar que tanto el sector de tablero de fibra como el sector de tableros de partículas han sufrido una particular baja de sus exportaciones muy exacerbada a partir de 2012 –ver Tabla 21 – que en el caso de tablero de fibra parece haber resistido producto del crecimiento del sector muebles y las medidas de política comercial aplicadas.

Tabla 19. Producción en metros cúbicos

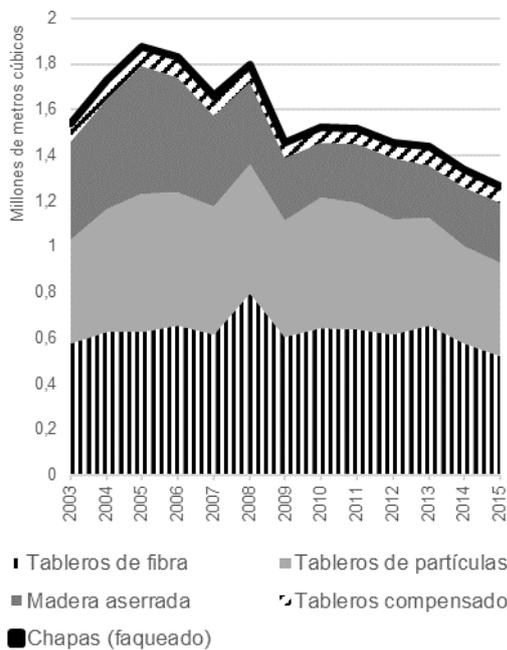
Año	Chapas (faqueado)	Impregnación	Laminados para otros usos	Tableros compensados	Tableros de fibra	Tableros de partículas	Tableros alistonados	Madera aserrada
2003	1.749	133.620	5.870	77.199	578.109	454.943		428.537
2004	1.430	197.992	11.520	84.132	627.393	536.115		484.168
2005	1.347	278.354	11.720	86.527	630.832	602.287		557.103
2006	1.585	232.037	12.540	91.287	655.865	584.675		500.499
2007	1.325	101.252	13.476	85.052	619.972	554.668		400.679
2008	642	104.894	12.900	81.850	797.428	563.553	17.110	356.477
2009	707	95.972	12.943	65.529	606.092	511.901	13.451	273.329
2010	885	121.652	12.943	68.583	647.761	567.913	10.475	241.273
2011	1.072	122.865	7.601	69.656	642.313	552.105	10.743	254.314
2012	904	66.986	7.601	67.786	617.372	506.109	9.456	265.317
2013	1.124	407.436	5.250	79.023	654.511	472.389	6.202	231.566
2014	861	148.601	3.802	78.186	578.723	426.022	5.136	257.607
2015	1.088	142.719	3.802	69.488	522.777	409.743	6.390	262.706

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agroindustria.

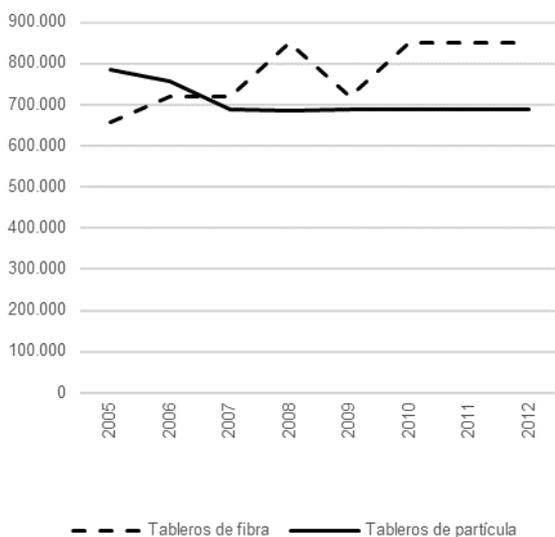
¹⁰⁷ Este producto evidencia una caída a partir de 2006, siendo más exacerbada a partir de 2007, la cual responde a dos fenómenos, en 2006 y 2007 al gran crecimiento de las importaciones y a partir de 2008 a la caída de los mercados exportadores.

Gráfico 59.

a) Producción en metros cúbicos b) Capacidad inst. en metros



cuadrados



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agroindustria.

A partir de lo expuesto se puede reafirmar que, durante la primera etapa de la LNA, el aumento de la demanda de tableros por parte de la industria del mueble, frente a la falta de incremento en la producción nacional de tableros, fue suplida mediante un incremento sustancial de las importaciones de tableros. En efecto, la Tabla 21, muestra que el período de mayor crecimiento

de las importaciones de tableros fue efectivamente el período de vigencia de la LNA. A su vez, en Rampinini (2016) a partir de entrevistas y el análisis estadístico de datos de comercio, también se develó que las importaciones realizadas hasta 2012 provenían mayormente de países donde las principales empresas importadoras de Argentina tienen sus casas matrices o importantes centros de producción propios – ver Tabla 20 –. Entre estas se encuentra el caso de Masisa, grupo que participó en un 28% de las importaciones totales de tableros en 2012, siendo uno de los principales orígenes de estas importaciones Brasil, donde el grupo empresario cuenta con una planta importante de tableros de fibra y melamina, inaugurada en 2009, con una capacidad de producción de 750 mil metros cúbicos al año de tablero de fibra¹⁰⁸ y 300 mil metros cúbicos al año de melamina¹⁰⁹ (Anon., 2019). A su vez, también se destaca el grupo Arauco, que participó en un 10% del total de las importaciones de tableros del 2012, siendo Brasil y Chile los principales orígenes. Por último, también en Rampinini (2016) se evidenciaron las dificultades que tenían los productores Pymes de muebles para importar directamente este tipo de tableros, particularmente por necesidades de escala mínima de compra y elevados costos logísticos y financieros, lo cual genera mayor poder de mercado para estos grupos empresariales.

Posteriormente, con la aplicación de la DJAI en 2012, se observa que los niveles de importación de tableros se redujeron, pero esta reducción no se ve compensada por un incremento de la producción, dado que en paralelo se produce una caída sustancial de los mercados exportadores del sector, lo que les permite destinar dicha producción al mercado interno en crecimiento – ver

¹⁰⁸ En Argentina la producción promedio anual de todo el período analizado de tablero de fibra es de 620 mil metros cúbicos.

¹⁰⁹ En 2013 entra en operaciones una nueva línea de melaminizado en la planta industrial de Ponta Grossa, Brasil, con una capacidad para producir 140 mil metros cúbicos anuales. Si bien no está dentro del período de análisis de la presente tesis, es importante mencionar que en diciembre se materializó el traspaso de la filial MASISA do Brasil Ltda. a la sociedad brasileña Arauco do Brasil S.A. (filial de Celular Arauco y Constitución S.A). Los activos traspasados consistieron en dos complejos industriales ubicados en Ponta Grossa, Paraná y Montenegro en Río Grande do Sul. A su vez, en Argentina en septiembre de 2017 se concretó la venta y traspaso del complejo Industrial de MASISA Argentina, ubicado en Concordia, a la empresa austríaca EGGGER (Masisa, 2019).

Gráfico 60 –. Cabe destacar que en el capítulo anterior se había develado que el momento de mayores importaciones de prensas para la producción de tableros había sido en el año 2011 – ver Gráfico 42 –, pero luego estas descendían. Reforzando la idea expuesta en el párrafo anterior y dando cuenta de que no se produjo una sustitución de importaciones de estos insumos de forma estricta, sino que se reemplazaron importaciones por producción que antes de exportaba y luego pasó a ser para el mercado interno.

Tabla 20. Participación según empresas importadoras y montos importados por orígenes en dólares del producto tableros, año 2012.

Empresas importadoras año 2012	Total general	Participación por empresa	Alemania	Bélgica	Brasil	Chile	China	España	Estados Unidos	Hong Kong	Italia	Paraguay	Uruguay	Observaciones
Masisa Argentina S.A.	7.825.302	28%	0%	0%	44%	4%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	53%*	Empresa de capitales chilenos con producción en Chile y Brasil, principalmente
Vigorita maderas S.R.L.	4.147.518	15%	3%	0%	11%	0%	78%	1%	0%	2%	3%	2%	0%	Empresa dedicada a la comercialización de pisos
Negrete pedro osmar	2.901.052	11%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	Empresa distribuidora de Arauco, Masisa y Faplac (grupo Arauco)
Arauco Argentina S.A.	2.623.210	10%	0%	0%	47%	46%	0%	0%	6%	0%	0%	0%	2%	Empresa de capitales chilenos con producción en Chile y Brasil, principalmente
Cuyoplacas S.A.	1.698.095	6%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	Empresa que pertenece al grupo Platinum compra para su propia producción
Perfiles revestidos S.R.L.	1.646.231	6%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	Empresa dedicada a la comercialización de molduras, pisos flotantes y cajones
Patagonia wood R.L.	1.028.904	4%	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	Empresa dedicada a la venta al por mayor de productos de madera (incluye placas, parquet, machimbre, varillas, etc.)
Aserradero soldini S.A.	580.679	2%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	Empresa distribuidora de Arauco, Masisa y Faplac (grupo Arauco)
Otros	5.123.136	19%	9%	1%	28%	0%	19%	0%	0%	0%	1%	41%	0%	

Fuente: elaboración propia en base a datos de Nosis.

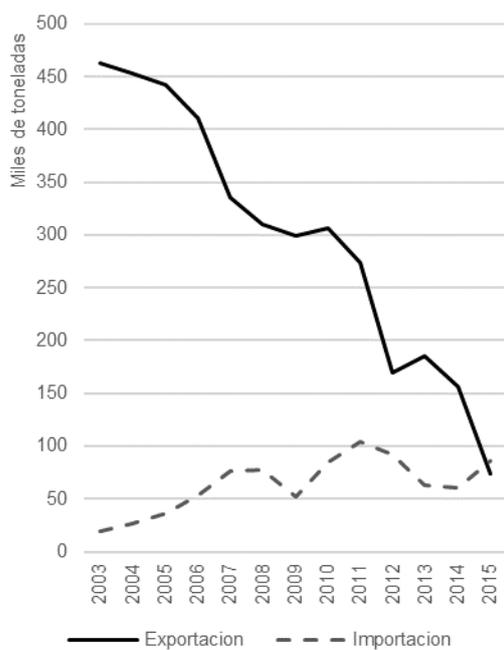
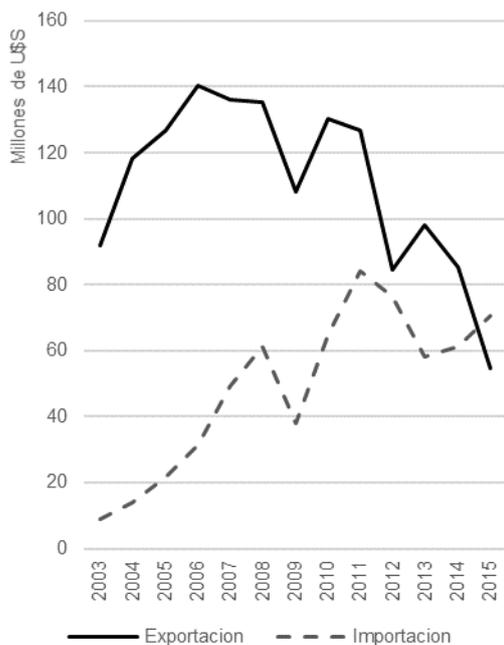
* El dato de Uruguay posiblemente esté relacionado a ventas mediante el mecanismo de triangulación, debido a las mayores exenciones impositivas del país, dado que la empresa no produce en Uruguay sino que vende por medio de distribuidores.

Tabla 21. Evolución de las importaciones y exportaciones en kilogramos de la CVFI (año base 2004)

Año	IR muebles. CIU 361	IMPO madera aserrada. CIU 2010	EXPO madera aserrada. CIU 2010	IMPO tableros. CIU 2021	EXPO tableros. CIU 2021	IMPO muebles. CIU. 361	EXPO muebles. CIU 361
2003		72	85	100	102	54	102
2004		100	100	139	100	100	100
2005		96	98	187	98	107	92
2006		103	96	276	91	130	96
2007		105	94	398	74	175	80
2008		97	76	407	69	202	84
2009	5%	52	53	270	66	117	54
2010	29%	40	55	443	68	158	57
2011	47%	42	39	544	60	156	55
2012	62%	21	42	479	37	110	50
2013	65%	15	35	327	41	113	42
2014	64%	10	37	319	35	96	31
2015	70%	9	26	450	16	107	23

Fuente: elaboración propia en función a datos del INDEC.

Gráfico 60. Comercio Exterior del CIU 2021.

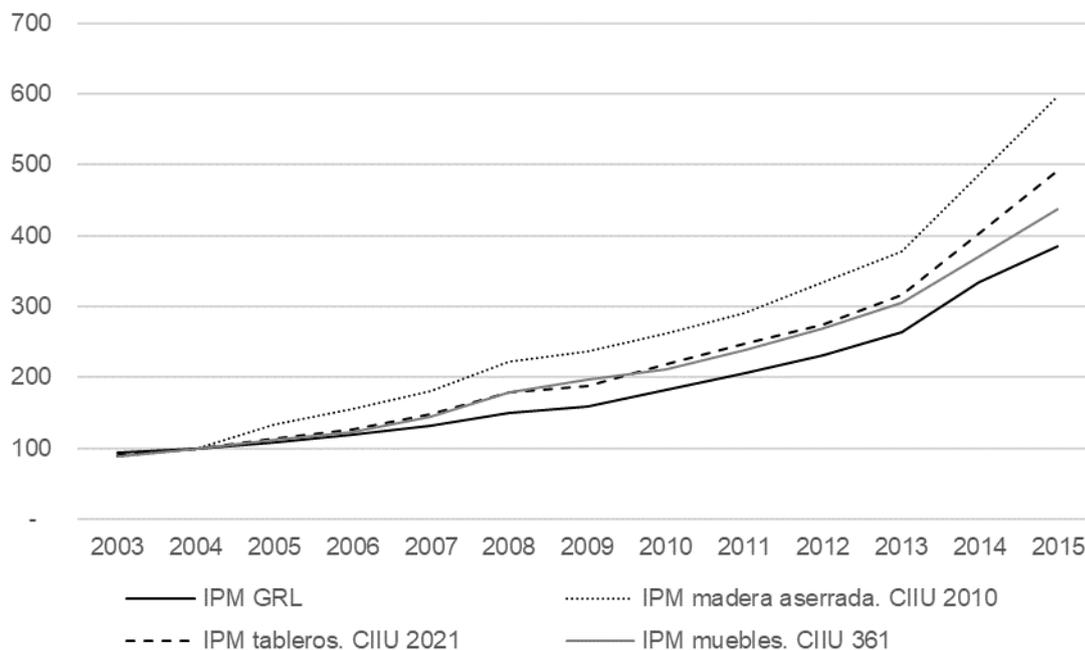


Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

En este punto cobra relevancia retomar la pregunta que surgía del capítulo anterior en relación a conocer en qué medida la oferta disponible de tableros era suficiente para abastecer la industria del mueble, tanto en el período de la LNA como en la DJAI. Uno de los indicios de esto puede ser el índice de precio nacional al por mayor (IPM) del sector de tableros. En efecto, el nivel de precios mayoristas del CIU 2021 tuvo incrementos levemente superiores a los del sector muebles a partir de 2009, con mayor distanciamiento durante el

período de la DJAI, siendo ambos índices superiores al del nivel general de precios mayoristas de la economía.

**Gráfico 61. Evolución de precios
(año base
2004)**



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Sin embargo, es preciso distinguir aquí que los niveles de desagregación que se necesitan para poder tener el nivel de precio específicos de los tableros son aún mayores al disponible en el INDEC, por lo que los precios expuestos, a cuatro dígitos del CIU, están capturando precios de varios aserraderos que no realizan específicamente tableros de fibra de alta densidad (MDF). Las empresas que constituyen este sector CIU a cuatro dígitos son en promedio unas 88 durante todo el período analizado y no las 5 empresas de tablero de fibra que se detallaron en la Tabla 10. En la Tabla 22 a continuación se exponen datos con mayor detalle de los precios promedio de los rollos de madera según su uso. Estos contemplan el promedio de cuatro especies – Eucalyptus grandis, Eucalyptus saligna, Pino elliotii y Pino taeda – y seis provincias – Corrientes, Entre Ríos, Misiones, Buenos Aires, Jujuy y Santa Fe – . El Gráfico 62 muestra la evolución de los precios promedio de los rollos, develando que a partir de 2009, año de aplicación de la LNA en el sector muebles, se exagera el distanciamiento entre el IPM general de la economía, el IPM del sector muebles y el índice de precio promedio del rollo para tableros.

A su vez, a partir de la aplicación de la DJAI, esta brecha se amplía bruscamente¹¹⁰. Un punto a destacar en relación a los rollos para tableros es que las empresas que comercializan este producto pertenecen al mismo grupo de empresas que luego producen los tableros, como se señaló en la Tabla 10. A su vez se, sospecha que los datos oficiales disponibles sobre precios no contienen el precio de los tableros, debido a la alta discrecionalidad en el manejo los precios dado el poder de mercado de las empresas productoras, incluso, algunos empresarios del sector muebles mencionaron en las entrevistas que la evolución de los precios de los tableros acompañaba la evolución del precio del dólar. Esto concuerda con lo hallado en Rampinini (2016), donde se devela la existencia de políticas de precios abusivas y/o discrecionales por parte de las empresas de tableros, debido a su control de la oferta en momentos de crecimiento de la demanda.

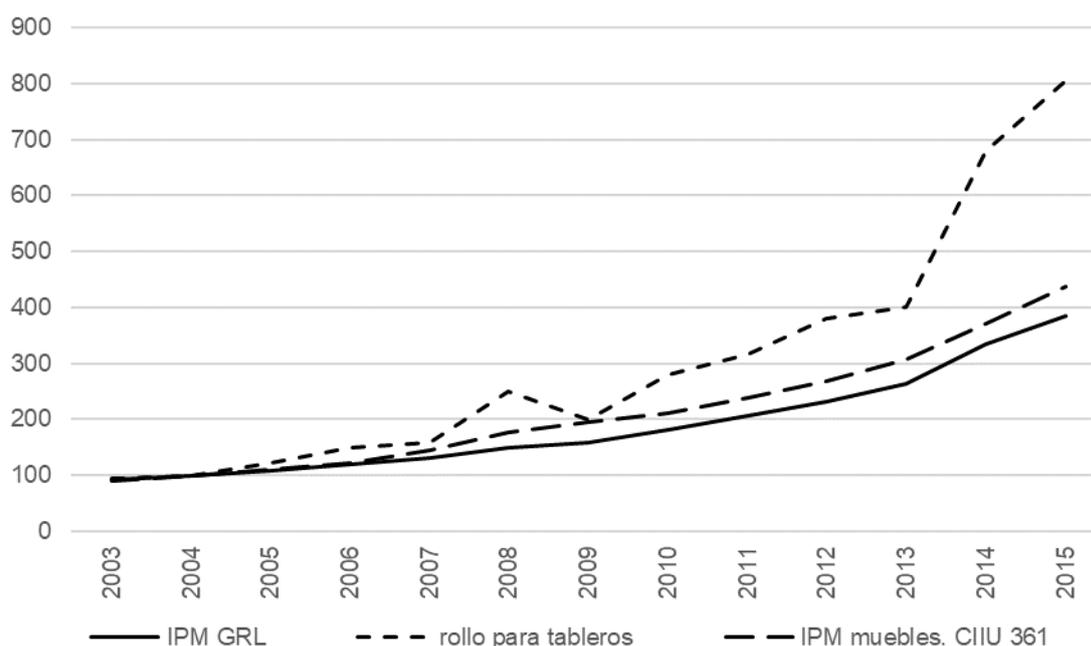
Tabla 22. Precio promedio del rollo por uso y sus índices de precios.

Año	Precio promedio del rollo				Año base 2004		
	rollo para aserrado	rollo para debobinado	rollo para tableros	IPM GRL	Índice rollo para aserrado	Índice rollo para debobinado	Índice rollo para tableros
2003	39,2	50,3	29,5	93	85	56	95
2004	45,9	89,6	31,0	100	100	100	100
2005	54,1	115,8	38,3	108	118	129	123
2006	65,4	143,8	46,6	120	143	160	150
2007	71,3	139,9	49,1	132	155	156	158
2008	87,8	157,2	77,0	149	191	175	249
2009	106,8	138,1	61,6	159	233	154	199
2010	124,3	165,0	86,3	182	271	184	279
2011	148,5	171,5	98,3	206	324	191	317
2012	182,0	258,0	117,9	232	397	288	381
2013	256,0	304,8	124,3	264	558	340	401
2014	352,2	406,6	210,5	335	768	454	679
2015	446,8	551,5	249,3	385	974	615	804

Fuente: elaboración propia en base al ministerio de Agroindustria.

¹¹⁰ En el caso de madera aserrada su comportamiento es similar al de los rollos para tableros, sin embargo, se exagera su comportamiento a partir de 2012, superando al índice de preciopromedio de los rollos de tableros. Este incremento guarda mayor relación con las políticas de incentivo a la actividad de la construcción a partir del plan PRO.CRE.AR, lanzado en junio de 2012.

Gráfico 62. Evolución de los precios promedios (año base 2004)



Fuente: elaboración propia en base al ministerio de Agroindustria.

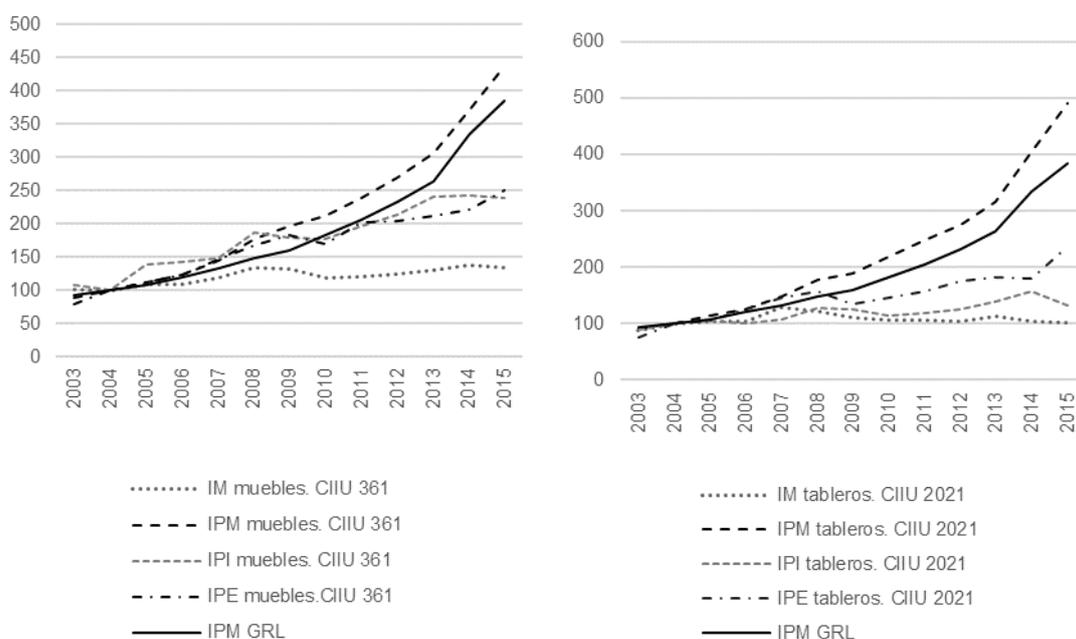
En cuanto a los precios del comercio internacional¹¹¹, se puede develar para el caso de los tableros que durante el período de la LNA los precios de importación acompañaron la evolución de los precios mundiales, manifestando una leve caída entre 2009 y 2012. Esto pudo haber incentivado la importación de tableros, más aún frente a la apreciación del tipo de cambio que se da en este período. Luego, en la etapa de la DJAI, la evolución de los precios de importación de los tableros supera a la de los precios mundiales, esto podría tener que ver con la medida en sí, debido a una modificación en la composición de las importaciones –es decir, se importan productos más caros mientras que se sustituyen por producción nacional aquellos más baratos– que podría estar relacionado a cambios en las políticas de producción regionales de estos grupos empresariales. Asimismo, es probable que esto también este vinculado a la implementación de controles cambiarios en el país, ya que al tratarse de importaciones realizadas por empresas subsidiarias, los incrementos en los

¹¹¹ Para más información sobre el cálculo de los precios del comercio internacional, referirse al capítulo 5. Metodología, sección Datos.

precios de importación declarados podrían significar un giro de divisas al exterior encubierto mediante la sobrefacturación de importaciones.

En cuanto al sector muebles, el comportamiento de los precios de importación no sigue la lógica de los precios internacionales y tiene una tendencia ascendente con ciertos momentos de meseta. Durante la aplicación de la LNA, el índice de precio de importación del sector registró un incremento sustancial, ello se entiende como un efecto de la medida, que al propiciar una sustitución de bienes intermedios generó un cambio de composición en la canasta importadora hacia bienes con mayor valor unitario promedio. Durante la etapa de la DJAI y la aplicación de los controles cambiarios, los índices de precios de importación se estabilizan, lo que podría indicar que no hubo salida de capitales encubierta.

Gráfico 63. Evolución precios del comercio (año base 2004)
a) Muebles **b) Tableros**



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC y COMTRADE

Tabla 23. Índices de precios del comercio internacional e IPM.

IPM GRL	IM tableros. CIU 2021	IPM tableros. CIU 2021	IPI tableros. CIU 2021	IPE tableros. CIU 2021	IM muebles. CIU 361	IPM muebles. CIU 361	IPI muebles. CIU 361	IPE muebles. CIU 361
93	88	91	90	76	101	89	108	79
100	100	100	100	100	100	100	100	100
108	104	114	105	105	108	111	138	111
120	104	126	100	125	109	123	142	123
132	128	148	108	145	118	144	149	147
149	122	178	127	158	133	178	187	168
159	112	188	126	140	132	196	179	182

IPM GRL	IM tableros. CIIU 2021	IPM tableros. CIIU 2021	IPI tableros. CIIU 2021	IPE tableros. CIIU 2021	IM muebles. CIIU 361	IPM muebles. CIIU 361	IPI muebles. CIIU 361	IPE muebles. CIIU 361
182	107	218	114	151	118	212	178	170
206	107	247	119	160	121	238	196	202
232	105	275	125	177	125	269	213	204
264	113	316	140	183	130	306	240	212
335	105	404	157	180	138	371	243	222
385	102	491	133	236	133	437	238	250

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Los datos de las ganancias netas¹¹² de los sectores de la CVFI, expuestos en la Tabla 24, muestran que durante la etapa de la LNA el sector CIIU 202, productos de madera, que incluye al sector de tableros CIIU 2021, fue el sector con mayor margen neto promedio. Si bien el dato de ganancias se encuentra agregado y es el promedio de las empresas registradas del sector, se podría indicar que según los COU del INDEC, el sector 2021 es el que más contribuye al total de la oferta del sector 202¹¹³. En la etapa de la DJAI se podría indicar para el caso del sector tableros que si bien el margen neto de ganancia cayó, se mantuvo por encima de la media de los sectores industriales de la economía, lo que podría significar que la evolución de los precios de este sector por encima de la del sector muebles, podría haber intentado compensar la pérdida de ingresos por la caída del mercado exportador. En cuanto al sector muebles, los márgenes netos de ganancia se mantienen similares al período de LNA. En cuanto al sector madera aserrada, el incremento de los márgenes de ganancia a partir de 2012 pueden estar vinculados a las medidas de incentivos a la construcción a partir del lanzamiento del PRO.CRE.AR en 2012.

¹¹² Para más información sobre el cálculo del margen neto, referirse al capítulo 5. Metodología, sección Datos.

¹¹³ En efecto, la principal oferta del sector 202 está representada en un 28% por el producto CPC 314 - Tableros y paneles, que forma parte del sector CIIU 2021; seguido en un 27% por el producto CPC 319 - Otros productos de madera; artículos de corcho, materiales trenzables y paja, que forma parte del sector CIIU 2029; continua con el 17% por el producto 316 - Obras y piezas de carpintería para edificios y construcción, que forma parte del sector 2022; y por último con casi un 10% el producto CPC 317 - Cajas, cajones, jaulas, cilindros y envases similares de madera, etc. que forma parte del sector 2023.

Tabla 24. Márgenes de ganancia Neta de la CVFI

Año	MGN GRAL	MNG madera aserrada. CIIU 201	MGN productos de madera corcho, paja y materiales trenzables. CIIU 202	MGN muebles. CIIU 361
2003	5,4%	7,3%	2,5%	6,6%
2004	8,9%	8,0%	6,0%	9,1%
2005	9,1%	6,5%	7,1%	8,1%
2006	8,6%	6,3%	7,7%	8,4%
2007	8,6%	6,8%	10,0%	8,5%
2008	6,1%	5,6%	8,2%	8,1%
2009	4,6%	3,9%	7,1%	6,9%
2010	6,1%	5,7%	9,7%	7,5%
2011	6,3%	5,3%	10,7%	7,4%
2012	5,7%	6,7%	8,5%	6,8%
2013	5,3%	5,8%	6,2%	6,6%
2014	5,6%	7,5%	6,5%	6,0%
2015	5,7%	7,7%	6,9%	7,7%

Fuente: elaboración propia en base a datos de AFIP.

Por último, se observa en la Tabla 25 la evolución de los niveles de empleo de los sectores de la CVFI. El empleo en el sector muebles acompaña la evolución de la producción del sector, con un crecimiento hasta 2012 y luego una desaceleración hacia 2015, siendo su evolución superior a la de la economía en general durante toda la etapa de implementación de la política comercial. Asimismo, mientras que en 2009 la crisis internacional impacta en el resto de los sectores reduciendo los niveles de empleo, en el sector muebles la crisis internacional parece haber tenido un impacto muy menor. En cuanto al sector tableros, los niveles de empleo se mantienen bastante estables durante todo el período. Como aspecto positivo del aumento en los controles a partir de 2011 y más aún con la DJAI, se puede destacar que la política comercial pudo haber contribuido a evitar una caída en la producción con pérdida de puestos de trabajo, luego de la crisis internacional.

Tabla 25. Niveles de empleo de la CVFI (base 100 = 2004).

Año	Empleo Industrial	Empleo madera aserrada. CIIU 2010	Empleo tableros. CIIU 2021	Empleo muebles. CIIU 361
2003	89	90	80	83
2004	100	100	100	100
2005	110	112	111	116
2006	119	121	125	134
2007	127	126	128	149
2008	135	124	131	158
2009	132	110	122	153
2010	135	106	121	157
2011	141	108	125	165
2012	143	109	122	167
2013	144	108	118	165
2014	143	110	115	160
2015	144	108	116	160

Fuente: elaboración propia en base a OEDE.

8.1.2. Comparativo CVCC

Con el objetivo de comparar los impactos de la política comercial entre los eslabones de la cadena de valor del Cuero y el Calzado (CVCC), se expone la Tabla 26 con los datos de producción del sector calzado y cueros y el sector de talabartería y marroquinería, de forma agregada, según disponibilidad de datos. Como punto de partida se retoma el análisis expuesto en el capítulo 7, donde se mencionan las diferencias entre los niveles de producción del sector calzado y del sector cueros. En el caso del sector de calzado, a partir de un proceso de sustitución generado luego de la aplicación de la LNA, que se intensifica posteriormente con la DJAI, la producción registra una evolución muy superior a la de la economía general, mientras que el sector de cueros evoluciona muy por debajo de la economía en general, incluso con una diferencia cada vez mayor con el correr de los años. La pregunta que surge en este punto es si la oferta de cuero, proveniente de empresas con gran poder de mercado, fue suficiente para abastecer la creciente demanda del sector calzado.

Para empezar a responder, primero se analiza la etapa de implementación de la LNA desde finales de 2008, donde se observa que la producción de cuero tiene un incremento considerable en 2010¹¹⁴, pero luego muestra una tendencia descendente hasta 2015. En paralelo, la producción del sector calzado, que demanda cuero como insumo, no para de crecer a tasas elevadas durante esta etapa. Esto demuestra que la producción del sector de cueros no respondió a las necesidades del mercado interno, sino que tiende a responder a la demanda de exportación. Esto se confirma, por un lado, a partir de las entrevistas realizadas donde se da cuenta de este fenómeno, y por otro lado, al analizar en la Tabla 27 los flujos de comercio del sector, donde se puede

¹¹⁴ Queda descartado que el crecimiento en el IVF del CIIU 191, sea motorizado por el sector de talabartería y marroquinería, CIIU 1912, que también forma parte del sector 191, porque este registró una caída sustancial de los mercados exportadores desde 2009 hasta finales del período.

evidenciar como la evolución de las exportaciones del sector de cueros es similar a la de su IVF.

Tabla 26. Producción CVCC

Año	Empresas de cuero CIIU 1911	Empresas calzado. CIIU 192	IVF GRAL	IVF cuero, talabartería y marroquinería. CIIU 191	IVF calzado. CIIU 192
2003	198	899	88	88	83
2004	222	1036	100	100	100
2005	228	1134	109	93	112
2006	223	1218	120	96	137
2007	226	1296	131	101	164
2008	216	1295	138	85	176
2009	210	1299	138	88	188
2010	203	1324	156	113	244
2011	188	1382	177	103	315
2012	179	1409	180	96	322
2013	171	1428	186	92	330
2014	165	1411	184	81	359
2015	154	1418	200	69	337

Fuente: elaboración propia en base a OEDA y CEP.

Tabla 27. Evolución de las importaciones y exportaciones en kilogramos de la CVCC (año base 2004)

Año	IR calzado. CIIU 192	IMPO talabartería. CIIU 1912	EXPO talabartería. CIIU 1912	EXPO cuero. CIIU 1911	IMPO cuero. CIIU 1911	EXPO calzado. CIIU 192	IMPO calzado. CIIU 192	IMPO partes
2003		46	76	91	64	102	70	77
2004		100	100	100	100	100	100	100
2005		116	107	103	82	132	111	110
2006		136	103	105	111	164	131	135
2007		138	105	101	82	128	155	194
2008	-7%	169	65	101	53	121	173	197
2009	-15%	118	40	99	32	101	138	299
2010	6%	133	42	119	59	96	148	507
2011	13%	165	34	87	96	96	180	746
2012	37%	101	25	79	45	87	139	747
2013	44%	117	22	90	35	80	139	636
2014	40%	114	22	90	35	66	119	605
2015	53%	136	20	78	39	38	141	594

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

En el mismo sentido, los datos de faena y producción de carne bovina en kilogramos¹¹⁵, expuestos en la Tabla 28, muestran que durante la LNA, los años 2008 y 2009 fueron los de mayor incremento, siendo este último año el de mayor registro durante todo el período. Por lo cual se estima que este

¹¹⁵ No se cuentan con datos disponibles oficiales sobre la producción de cuero.

incremento elevó la oferta de cuero registrada del CIU 191 en los años subsiguientes 2010 y 2011. Posteriormente, debido a que la faena y producción de carne se mantiene bastante estable durante el período de DJAI, por lo que habría disponibilidad de cueros para el sector del cuero, el descenso del IVF se atribuye principalmente a la evolución a la baja del sector 1912, de talabartería y marroquinería, posiblemente porque experimenta una caída profunda en sus exportaciones.

Tabla 28. Producción de faena y carne bovina

Año	Faena bovina (millones de cabezas)	Producción de carne bovina (kg)	año base 2004	
			Faena bovina	Producción de carne bovina
2003	12.531.634	2.664	87	88
2004	14.331.980	3.032	100	100
2005	14.350.320	3.148	100	104
2006	13.415.160	3.037	94	100
2007	14.955.659	3.224	104	106
2008	14.660.284	3.132	102	103
2009	16.053.055	3.376	112	111
2010	11.882.706	2.626	83	87
2011	10.861.896	2.497	76	82
2012	11.428.791	2.596	80	86
2013	12.625.513	2.822	88	93
2014	12.100.979	2.674	84	88
2015	12.156.600	2.727	85	90

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agroindustria.

Esta aparente disponibilidad de cueros no es suficiente para asegurar que la oferta de cuero alcanzó a subir las crecientes necesidades del sector calzado, más aún cuando durante la aplicación de la DJAI las importaciones de cuero son limitadas. De ser insuficiente la oferta nacional para abastecer al mercado interno, es esperable que ello haya generado incrementos en los precios nacionales. Para corroborar esto se expone Tabla 29 y los Gráficos Gráfico 64. Evolución del índice del IPM nacional de la CVCC, Gráfico 65. Índices de precios del sector cuero y 66, donde se puede ver que el IPM del sector cueros a cuatro dígitos del CIU, 1911, tuvo una evolución inferior al del sector calzado, siendo ambos índices inferiores al de la economía general.

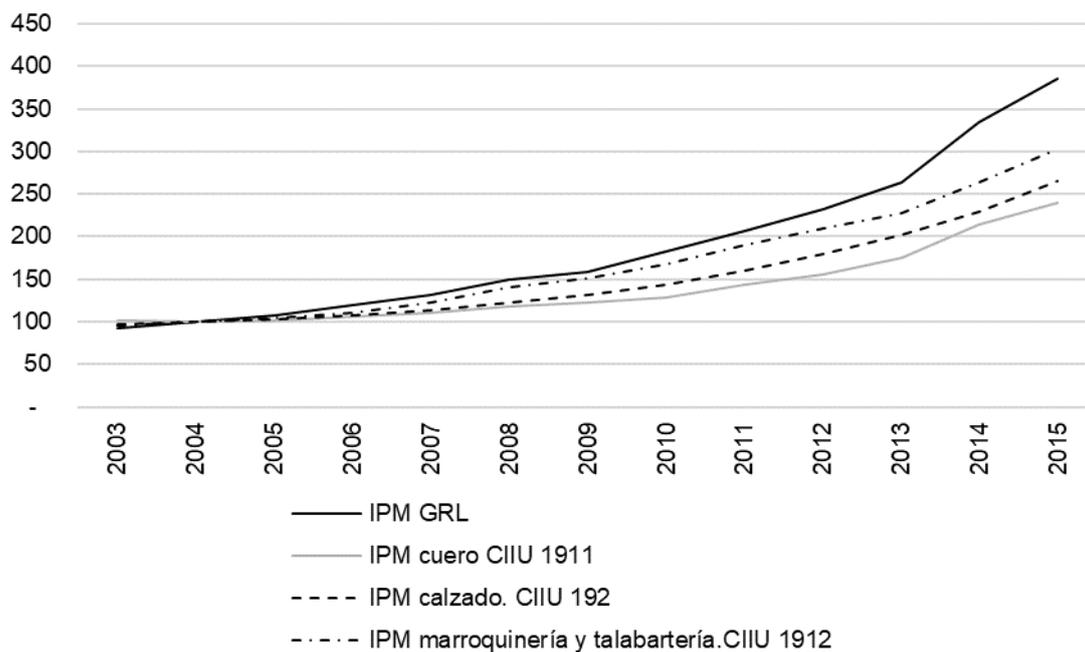
Tabla 29. Evolución de precios CVCC (año base 100 = 2004)

Año	IPM GRL	IM cuero CIU 1911	IPM cuero CIU 1911	IPI cuero CIU 1911	IPE cuero CIU 1911	IM cuero CIU 1912	IPM cuero CIU 1912	IPI cuero CIU 1912	IPE cuero CIU 1912	IM calza do CIU 192	IPM calza do CIU 192	IPI calza do CIU 192	IPE calza do CIU 192
2003	93	102	102	109	92	99	95	88	82	99	98	95	84
2004	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2005	108	109	102	105	94	93	105	84	113	93	103	114	109
2006	120	111	106	91	95	102	111	103	121	102	108	129	115
2007	132	119	111	118	109	108	122	107	147	108	114	138	126

Año	IPM GRL	IM cuero CIU 1911	IPM cuero CIU 1911	IPI cuero CIU 1911	IPE cuero CIU 1911	IM cuero CIU 1912	IPM cuero CIU 1912	IPI cuero CIU 1912	IPE cuero CIU 1912	IM calzado CIU 192	IPM calzado CIU 192	IPI calzado CIU 192	IPE calzado CIU 192
2008	149	127	118	151	110	110	140	102	170	110	123	153	151
2009	159	112	122	118	86	112	152	149	217	112	132	160	137
2010	182	116	129	125	101	116	167	150	240	116	143	179	166
2011	206	140	143	125	126	117	190	135	257	117	160	208	189
2012	232	133	155	167	125	133	210	209	351	133	180	200	206
2013	264	166	175	167	118	135	228	184	421	135	202	208	185
2014	335	165	214	168	128	138	264	252	252	138	229	206	170
2015	385	157	240	178	123	135	302	309	217	135	265	197	202

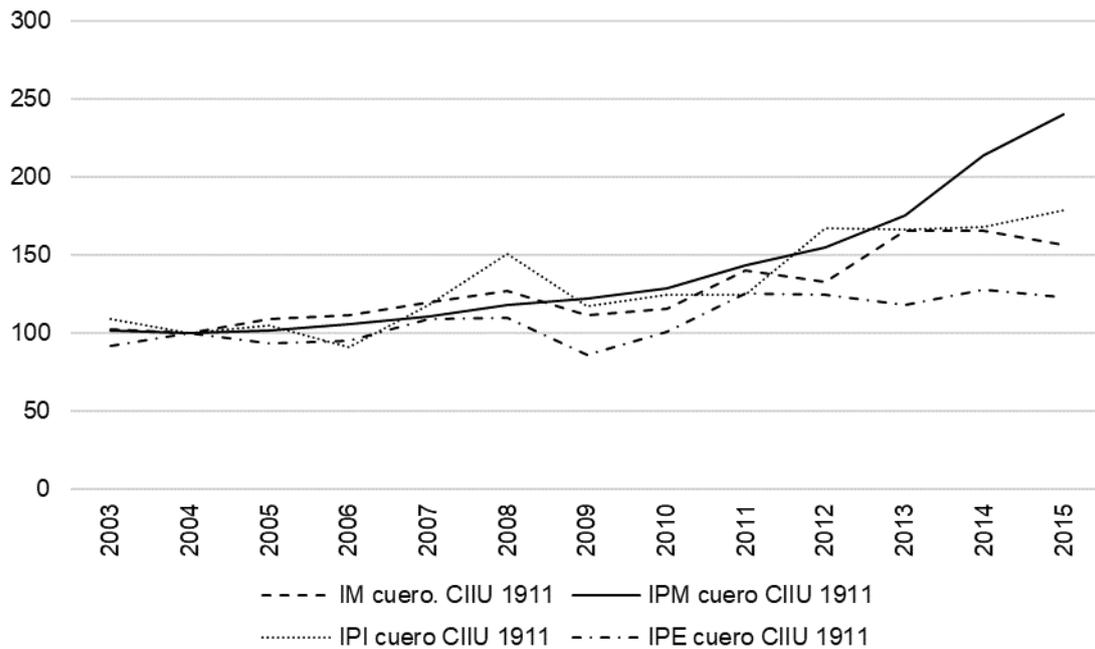
Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Gráfico 64. Evolución del índice del IPM nacional de la CVCC (año base 2004)



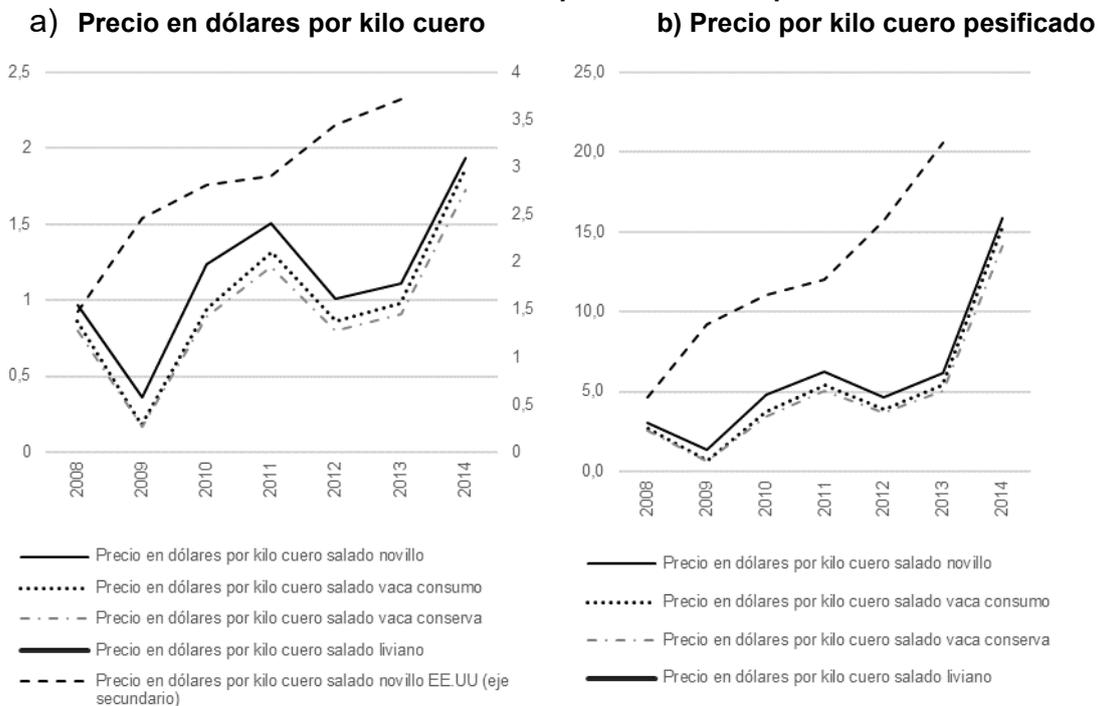
Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Gráfico 65. Índices de precios del sector cuero (año base 2004)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Gráfico 66. Evolución del precio del cuero por kilo



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Agroindustria.

Sin embargo, observando hacia el interior del sector CIIU 1911, se detecta que el precio del cuero salado tuvo incrementos significativos en 2010, 2011 y

2014, años de gran crecimiento de la producción del sector calzado. Los datos reflejan que los precios en dólares han aumentado significativamente acercándose al mercado de referencia estadounidense, también con evolución ascendente durante el período. Estos incrementos de precios internos pueden guardar relación con una mayor escasez de la oferta durante la etapa de la LNA debido a la dificultad de importar cueros por parte del sector calzado, cuestión que fue exacerbada durante el período de la DJAI. También las empresas del sector del cuero pueden haber compensado de alguna forma las pérdidas generadas por la caída en los mercados externos durante 2010 y 2015.

Por otro lado, un aspecto importante a distinguir es que si bien durante 2011 las importaciones de cuero registraron alzas, las empresas importadoras estaban mayormente relacionadas al sector de curtido y algunas pocas al sector de calzado¹¹⁶. Por lo que se puede asumir que, por lo menos hasta 2011, la estrategia importadora pudo estar vinculada a comprar en el mercado externo cueros más baratos para luego venderlos en el mercado interno, ya que la evolución de precios de las importaciones y exportaciones de cueros no superaron a los índices de precios mundial, por lo menos en 2007 y 2008¹¹⁷.

En cuanto a los precios del sector calzado, como ya se mencionó, el IPM nacional siempre evolucionó por debajo de los precios de la economía en general, mientras que la producción evolucionó siempre por encima del nivel general. Sin embargo, durante el período de la LNA, el índice de precio de importación (IPI) de calzado comienza a crecer por encima del índice de precio mundial (IM) – ver Tabla 29–. Este suceso se pudo conversar durante las entrevistas en el sector, develando en parte que se debe a un cambio de composición de las importaciones, reemplazando bienes baratos por bienes más caros, fenómeno que se evidencia en la suba del precio promedio de los productos importados.

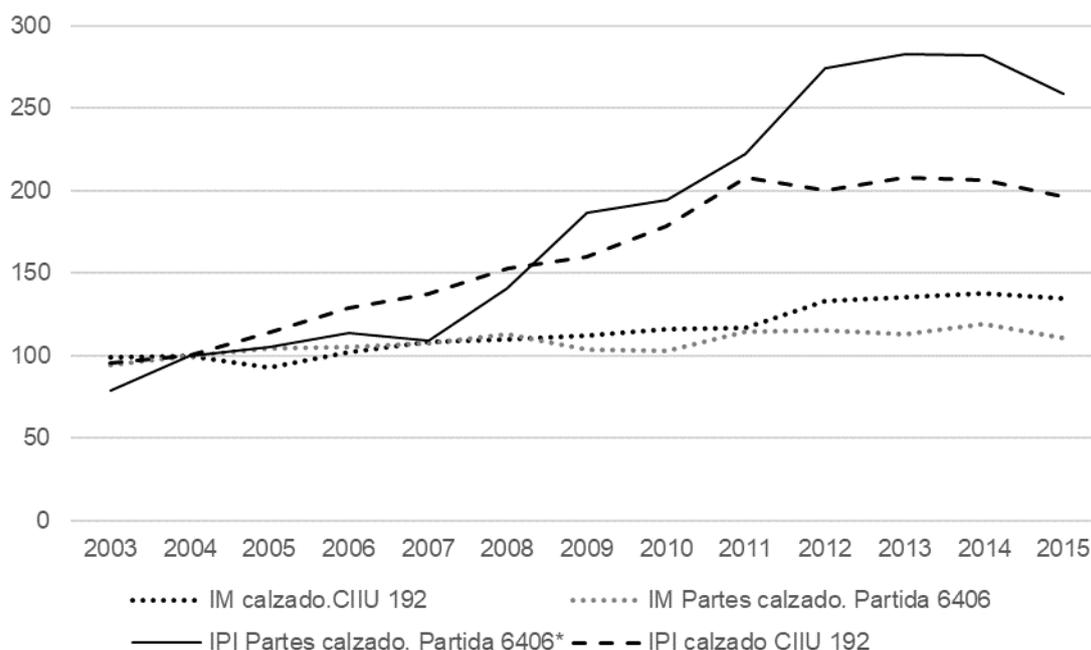
¹¹⁶ Según información recabada de la base de datos Penta-Transaction.

¹¹⁷ Esto fue mencionado durante la entrevista a Caipic.

Este fenómeno se puede explicar a partir de dos escenarios, no excluyentes. El primero refiere a que luego de la aplicación de la LNA se dio una sustitución de importaciones de bienes de baja y media gama. Incluso, esta sustitución de importaciones de gama media y baja puede estar relacionada a la insuficiencia en la oferta de cuero para la producción nacional, que sumado a la dificultad para importar cuero a partir de la implementación de la DJAI, impulsó un proceso de desplazamiento de la producción nacional hacia calzados que utilicen otros insumos, en vez del cuero, como los textiles, obteniendo productos de menor gama. El otro escenario que podría explicar este fenómeno es que los incrementos en los precios de importación guarden relación con un proceso de sobrefacturación o sobre declaración de importaciones, a los efectos de girar divisas al exterior de manera encubierta. No obstante, esto no se puede certificar con seguridad debido a que durante el período de aplicación de la DJAI, cuando se aplicaron controles cambiarios, los IPI se estabilizaron y dejaron de incrementar, aunque ya se encontraban muy alejados de los valores de referencia mundial.

En cuanto al sector de partes de calzado, debido a que forma parte del sector CIU de calzado, no existen datos disponibles con la desagregación necesaria para analizar su evolución. A pesar de ello, se puede indicar que el índice de precio de importación de partes de calzado aumentó por encima del índice de precio mundial, lo que puede significar una sustitución de partes de baja a media calidad, como se mencionó en el capítulo 6. Este indicio fue reafirmado con las entrevistas en el sector y los datos expuestos en el capítulo 7, que mostraron que efectivamente existió sustitución en capelladas y suelas de calzado de baja a media calidad. Otro aspecto a destacar es que debido a la gran atomización empresarial del sector de partes, a partir de las entrevistas se detectó que no hubo experiencias de abusos de precios por parte de este sector, sin embargo sí fue mencionado que las materias primas con las que se confeccionan las suelas, el PVC y el TR, al estar concentradas en pocos actores internacionales, evolucionaron a la par del dólar, aumentando el costo de la materia prima para fabricar las partes.

**Gráfico 67. Índices de precio de partes de calzado
(año base 2004)**



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

* como partes de calzado se considera la partida del Sistema Armonizado número 6406.

Tabla 30. Márgenes de Ganancia Neta CVCC

Año	MGN GRAL	MG cuero, talabartería y marroquinería. CIIU 191	MG calzado. CIIU 192
2003	5,4%	3,4%	2,9%
2004	8,9%	5,5%	5,9%
2005	9,1%	5,4%	8,4%
2006	8,6%	5,1%	7,4%
2007	8,6%	3,2%	7,8%
2008	6,1%	-0,02%	4,6%
2009	4,6%	3,6%	4,5%
2010	6,1%	2,4%	6,3%
2011	6,3%	0,2%	6,1%
2012	5,7%	2,3%	5,4%
2013	5,3%	1,3%	3,8%
2014	5,6%	1,2%	5,2%
2015	5,7%	2,0%	5,6%

Fuente: elaboración propia en base a AFIP.

En cuanto los márgenes netos de ganancia del sector, expuestos en la Tabla 30, cabe mencionar que a partir de la intensificación de la LNA en 2009 las ganancias netas del sector calzado comenzaron a ser similares a las de la media de la industria Argentina, incluso en el momento del estallido de la crisis

internacional este sector no se vio tan afectado, a diferencia de lo sucedido con el sector de cueros.

A pesar del crecimiento de la producción y la tasa de ganancia similar a la media industrial, el sector calzado no logra recuperar sus niveles de empleo luego de la crisis internacional, como se evidencia en la Tabla 31 y el Gráfico 68. Esto puede tener que ver el alto nivel de informalidad que caracteriza al sector y con el aumento de la participación de la tercerización de la producción en aparadores como forma de producción del sector, información que surge a partir de las entrevistas. En cuanto al sector cueros, su comportamiento es similar aunque con mayores niveles de descenso, lo que se encuentra en relación con la caída de los mercados exportadores.

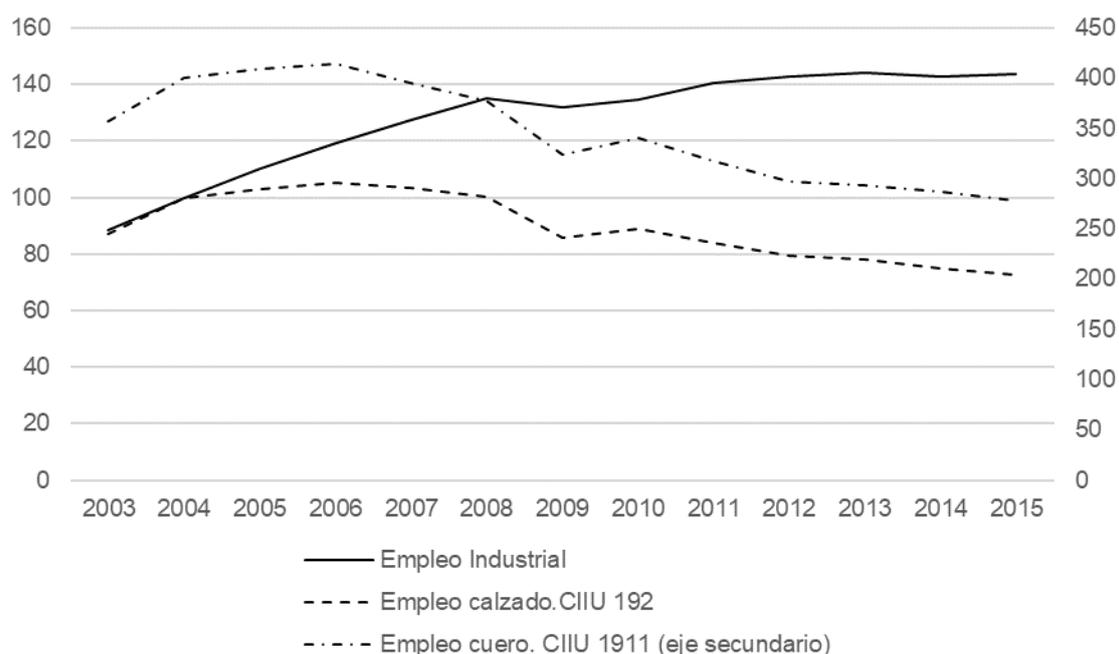
Para el caso de calzado, es alarmante, que a pesar de las medias tomadas de política comercial y sobre todo a partir de los resultados en los incrementos en su producción, no se haya generado por lo menos una recuperación del empleo formal.

Tabla 31. Empleo CVCC (año base 100 =2004)

Año	Empleo Industrial	Empleo cuero. CIU	Empleo cuero. CIU	Empleo calzado. CIU
		1911	1912	192
2003	89	357	297	87
2004	100	400	400	100
2005	110	410	433	103
2006	119	414	465	105
2007	127	395	533	103
2008	135	377	565	100
2009	132	324	472	86
2010	135	340	462	89
2011	141	318	450	84
2012	143	298	444	79
2013	144	293	438	78
2014	143	287	388	75
2015	144	278	377	73

Fuente: elaboración propia con datos de OEDE.

Gráfico 68. Evolución empleo CVCC (año base 2004)



Fuente: elaboración propia con datos de OEDE.

8.1.2. Comparativo CVI

Con el objetivo de comparar los impactos de la política comercial entre los eslabones de la cadena de valor de la Indumentaria (CVI), se expone la Tabla 32 con los datos de producción del sector CIIU 18, prendas de vestir y artículos de piel, tomados del CEP – denominado 18A por el CEP–, y por separado el CIIU 181, confección de prendas de vestir, obtenido del Ministerio de Hacienda. A su vez se exponen los datos del sector CIIU 171, hilados y tejidos; acabado de productos textiles, de forma agregada, ya que no hay datos disponibles sobre la producción del sector de hilados y tejidos, CIIU 1711, a cuatro dígitos. Como punto de partida se retoma el análisis expuesto en el capítulo 7, donde se mencionan las diferencias entre ambos sectores. En este punto es importante mencionar dos aspectos relevantes, por un lado, a diferencia de lo que sucedía en el resto de las cadenas, en esta el sector de insumos, CIIU 171, crece sostenidamente desde 2009 y a partir de 2012 incluso supera el crecimiento del sector de prendas de vestir, CIIU 181. Esto se entendió en el capítulo 6, en una primera instancia, como consecuencia de la aplicación de la LNA también en el sector de insumos, que permitió que se genere un proceso de sustitución de importaciones de estos. En efecto, la Tabla 33 muestra como la variación de las importaciones es a la baja a partir de 2009 y aún más

durante el período de DJAI, tanto en hilados y tejidos, CIIU 1711, como también hacia el interior de este sector – hilados y tejidos partida 5208 a la 5212–. Los datos obtenidos de producción del sector prendas de vestir con mayor nivel de desagregación, CIIU 181, permiten dilucidar que este sector creció levemente en su producción durante el período de LNA¹¹⁸, desde 2009 hasta 2011 desacelerándose desde 2012.

Sin embargo, debido a la fuerte caída de las importaciones del sector prendas de vestir a partir de la DJAI, se puede inferir que si bien la producción tuvo un estancamiento con una leve caída, existió un proceso de sustitución de importaciones. En esta cadena, dados los incrementos de la producción en el sector de hilados y la sustitución forzosa generada en el sector de insumos, llama la atención que el sector de hilados haya aumentado tanto su producción durante el período de la DJAI, frente a una caída sustancial de sus exportaciones y un sector de indumentaria sin crecimiento, si bien esto puede deberse a la gran desaceleración de las importaciones de insumos a partir de 2011, también podría responder a la informalidad del sector prendas de vestir.

Tabla 32. Producción CVI

Año	IVF GRAL	Año base 2004			
		Producción de algodón	IVF hilados y tejidos; acabado de textiles. CIIU 171	IVF prendas de vestir. CIIU 181*	IVF prendas de vestir. CIIU 18
2003	88	57	93	97	97
2004	100	100	100	100	100
2005	109	127	105	122	124
2006	120	118	107	125	127
2007	131	154	123	131	133

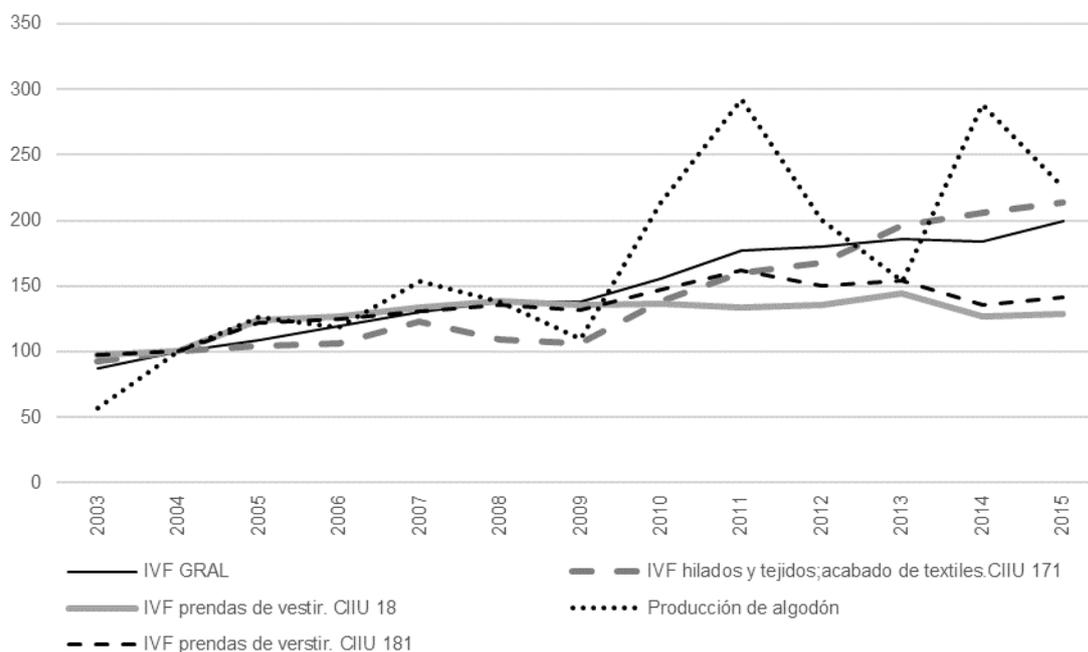
¹¹⁸ Los datos del IVF 18, expuestos en el capítulo 6, presentados en forma agregado a dos dígitos, no permitían captar el leve incremento que este sector de prendas de vestir a nivel de tres dígitos había tenido hasta ese momento. Esto se entiende que sucede debido el sector terminación y teñido de pieles; fabricación de artículos de piel, CIIU 182, que forma parte del sector 18, que tuvo una desaceleración en su producción a partir de 2009 y esto no se manifestó en una caída del IVF 18, debido al leve crecimiento del sector 181 que compensó dicha caída. Este supuesto está basado, no solo en el crecimiento a partir de 2009 que se mostró en el sector 181, según los datos del INDEC más desagregados, sino también porque se supone una desaceleración en el sector CIIU 182, debido al gran crecimiento que tuvieron las importaciones del sector 182 durante el período 2009 y 2010, seguido por una desaceleración de la exportación en 2011 y su posterior caída hasta finales del período.

2008	138	138	109	135	139
2009	138	109	107	131	136
2010	156	213	139	147	137
2011	177	292	160	162	133
2012	180	200	168	150	135
2013	186	153	196	154	144
2014	184	288	206	136	127
2015	200	225	214	142	128

*los datos del CIIU 181, confección de prendas de vestir, a tres dígitos, son datos nuevos extraídos del INDEC, no incluye artículos de piel como sí lo hace el CIIU 18.

Fuente: elaboración propia en base a CEP – IIVF del CIIU 171 y 18 –, datos de Agroindustria – producción de algodón – y del INDEC – IVF del CIIU 181–.

Gráfico 69. Evolución de la producción CVI (año base 2004)



Fuente: elaboración propia en base a CEP, INDEC y Ministerio de Agroindustria.

Tabla 33. Comercio Internacional de la CVI

Año	Año base 2004 (en kilogramos)								
	IR prendas de vestir. CIIU 181	IMPO hilados y tejidos. CIIU 1711	EXPO hilados y tejidos. CIIU 1711	IMPO. Tejidos de algodón	EXPO. Tejidos de algodón	IMPO prendas de vestir. CIIU 181	EXPO prendas de vestir. CIIU 181	IMPO artículo de piel. CIIU 182	EXPO artículos de piel. CIIU 182
2003		90	89	105	89	55	90	82	82
2004		100	100	100	100	100	100	100	100
2005		126	106	118	96	140	104	164	120
2006		128	106	131	97	168	105	128	143
2007		139	117	128	105	230	94	216	171
2008	-10%	136	109	132	89	343	85	204	170
2009	-14%	96	84	74	43	251	66	91	157
2010	12%	120	90	92	29	282	68	446	218
2011	2%	123	76	70	17	365	61	254	266
2012	29%	104	53	52	11	259	59	79	286
2013	44%	95	54	56	6	199	51	78	228
2014	35%	76	62	48	21	164	50	56	222
2015	48%	87	44	48	6	173	34	130	249

Fuente: elaboración propia.

La clave aquí es analizar la evolución de los precios para entender en qué medida los controles a las importaciones de insumos, siendo estos sectores que presentan una alta concentración empresarial, pudieron o no generar un impacto negativo en el sector de prendas de vestir a partir de elevados incrementos de precios. Los datos de precios nacionales expuestos en la Tabla 34 y el Gráfico 70 develan que si bien existió un incremento de precios en el sector de hilados, este fue por debajo del crecimiento de los precios del sector prendas de vestir, aunque los precios de este último se desaceleraron a partir de la DJAI. Un detalle importante a contemplar es la baja sustancial de los precios de la fibra de algodón, que suceden en paralelo a incrementos en su producción y en las superficies cosechadas y sembradas, entre 2010 y 2014¹¹⁹, destacando que este insumo no solo es uno de los principales para el sector de hilados, como se mencionó en el capítulo 7, sino que también son las mismas hilanderías las que en su mayoría cultivan y fabrican sus propias fibras, debido al alto grado de verticalización con la que cuentan.

Esto último es lo que podría haber generado una compensación en los ingresos de las empresas del sector de hilados, dado que sus márgenes de ganancia netos – ver Tabla 35 – se mantienen en niveles muy similares tanto en el período de la LNA como durante la etapa de la DJAI, a pesar de la fuerte caída en sus exportaciones durante esta última etapa. Incluso, se podría indicar que este suceso fue en detrimento del sector de prendas de vestir, que evidencia una caída de sus márgenes netos, siendo estos durante todo el período inferiores a los del sector hilados.

Tabla 34. Evolución de precios CVI

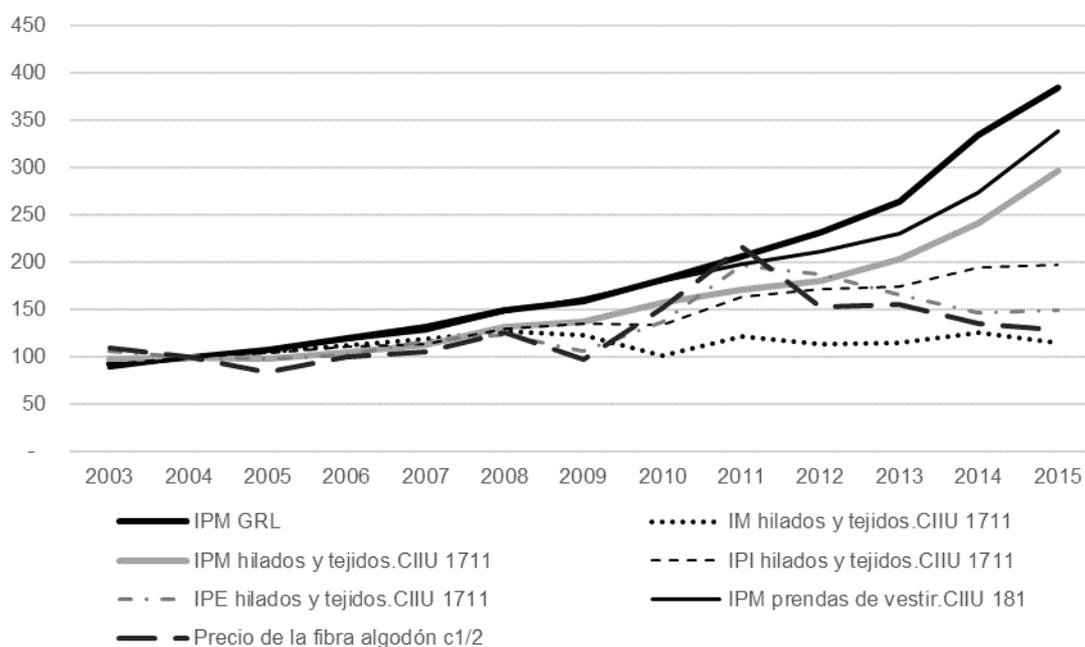
Año	IPM GRL	Precio de la fibra algodón c1/2	IM	IPM	IPI	IPE	IM	IPM	IPI	IPE
			hilados y tejidos. CIIU 1711	prendas de vestir. CIIU 181						
2003	93	109	96	98	93	106	104	89	125	96
2004	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

¹¹⁹ Datos obtenidos del Ministerio de Agroindustria.

2005	108	84	105	99	104	98	106	107	103	112
2006	120	100	112	105	111	102	111	118	99	120
2007	132	105	119	114	114	117	110	128	103	130
2008	149	126	127	132	130	124	125	148	105	162
2009	159	98	123	137	135	106	123	162	115	162
2010	182	151	101	157	134	138	105	181	111	168
2011	206	216	122	171	164	197	117	197	122	217
2012	232	153	114	181	172	188	128	212	136	232
2013	264	155	115	203	175	166	130	230	145	220
2014	335	135	126	242	195	146	134	274	152	212
2015	385	128	115	297	197	149	129	338	152	224

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

**Gráfico 70. Evolución de precios CVI
(año base 2004)**



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

En cuanto a los IPI, tanto en el sector de hilados como en el sector de prendas aumentaron. En el caso de hilados comenzó a crecer a partir de 2010, ya con la aplicación de la LNA, distanciándose rápidamente del precio mundial, lo que podría indicar, al igual que en las otras cadenas, un efecto de sustitución de hilado de calidad media a baja junto con un cambio en la composición de los bienes importados, hacia productos de mayor valor unitario de mayor gama. Mientras que para el caso prendas de vestir, el aumento se da solo en la etapa de aplicación de la DJAI, momento de mayor restricción en las importaciones del sector y momento de mayores restricciones cambiarias, lo que también podría significar una forma de enviar divisas al exterior de manera encubierta. Más aún, los precios de exportación también incrementan –con un mercado

exportador en caída– lo que puede significar que el proceso de sustitución pudo haberse logrado en una gama media y no de baja calidad. Aunque no se puede certificar ello, ya que pueden ser actores diferentes y existir una combinación de ambos sucesos en simultaneo.

Tabla 35. Margen neto de ganancia de la CVI

Año	MGN GRAL	MG hilados y tejidos. CIU 171	MG prendas de vestir. CIU 181
2003	5,4%	-4,1%	-6,7%
2004	8,9%	0,6%	-1,7%
2005	9,1%	3,7%	3,5%
2006	8,6%	5,5%	9,1%
2007	8,6%	5,8%	8,7%
2008	6,1%	5,9%	7,0%
2009	4,6%	6,0%	5,8%
2010	6,1%	5,0%	1,3%
2011	6,3%	4,6%	-0,3%
2012	5,7%	5,4%	4,7%
2013	5,3%	5,3%	4,6%
2014	5,6%	4,5%	3,2%
2015	5,7%	4,5%	3,0%

Fuente: elaboración propia en base a AFIP.

Los datos en términos de empleo expuestos en la Tabla 36 y el Gráfico 71 muestran que las empresas de hilados, a pesar del crecimiento en su producción, no solo han evolucionado por debajo de las variaciones de la media del empleo industrial sino que han reducido constantemente su personal, más aún durante la etapa de la DJAI, lo que probablemente esté relacionado con el objetivo de conservar los márgenes netos de ganancia. Por el lado del sector prendas de vestir, se ve que la evolución del empleo fue similar a la del nivel general de la industria, pese a la evolución casi estancada de la producción durante el último período. Cabe destacar que estos números refieren solo a la parte registrada de empleo que genera este sector, aunque su salario promedio registrado se encuentra un poco por debajo del sector de hilandería (Ministerio de Hacienda, 2017). A su vez, en ambos sectores las bajas por la crisis fueron rápidamente recuperadas, lo que posiblemente pueda estar relacionado con las medidas de política comercial.

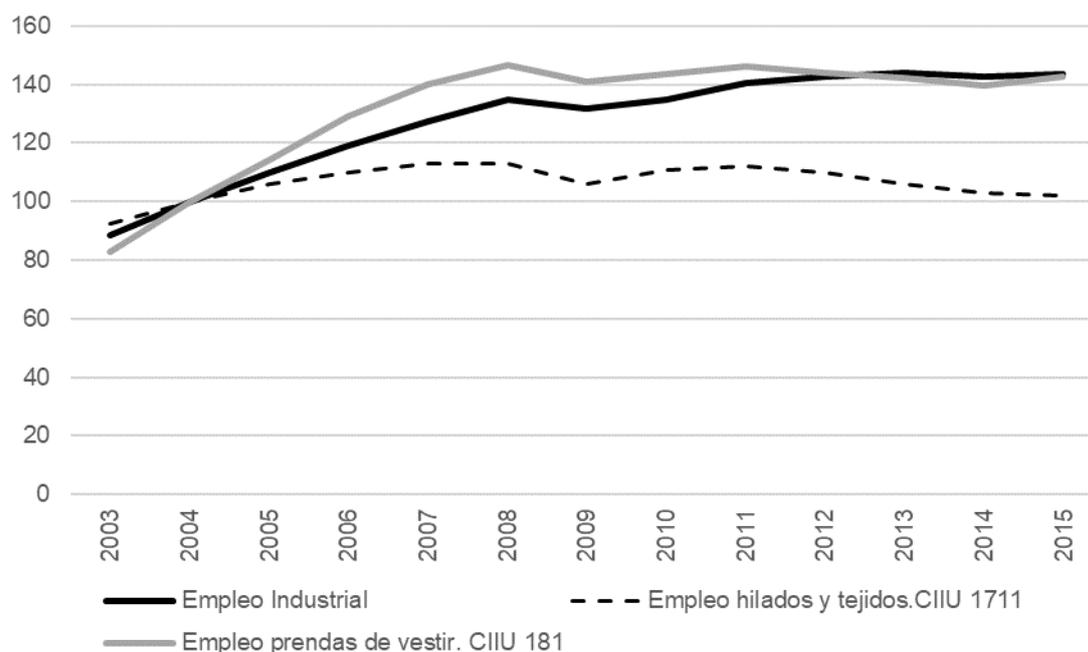
Tabla 36. Empleo en la CVI

Año	Empleo Industrial	Empleo hilados y tejidos. CIU 1711	Empleo prendas de vestir. CIU 181
2003	89	93	83
2004	100	100	100
2005	110	106	114
2006	119	110	129
2007	127	113	140
2008	135	113	147

2009	132	106	141
2010	135	111	144
2011	141	112	146
2012	143	110	144
2013	144	106	142
2014	143	103	140
2015	144	102	143

Fuente: elaboración propia en base a OEDE.

**Gráfico 71. Evolución del Empleo en la CVI
(año base 2004)**



Fuente: elaboración propia en base a OEDE.

8.2. Comparativo entre los resultados de las Cadenas de Valor

En función a lo expuesto se podría indicar que, en líneas generales, los principales eslabones proveedores de insumos de los sectores de muebles, calzado y prendas de vestir, presentan un alto nivel de concentración empresarial. Si bien esto puede dar cuenta de algunas características similares en los impactos de la política comercial en las cadenas estudiadas, existen rasgos diferenciados en el comportamiento entre cadenas que vale la pena distinguir.

En principio, durante la implementación de la LNA se evidenció un crecimiento de la producción en los tres sectores estudiados. Por lo menos en dos de ellos, donde la LNA se aplicó con intensidad solo en el sector de bienes finales, muebles y calzado, sus principales sectores de insumos, tableros y cueros respectivamente, no solo no incrementaron su producción sino que además se

observó un incremento en los precios nacionales de tableros por encima del nivel general y por encima del sector muebles y en el caso del sector cuero se han detectado incrementos de precio durante 2010 y 2011, aunque cabe destacar que el índice de precio de este insumo evolucionó por debajo del nivel general de precios y del sector calzado. Si bien los aumentos de precios, durante esta etapa, en el sector de tableros guardan gran relación con el incremento de la producción de muebles, en el sector de cueros el aumento de las exportaciones también fue un factor que empujó al alza los precios.

Por otro lado, tanto en el sector de tableros como en el de cueros se observó un incremento de las importaciones, pero por razones diferentes. En el caso del sector tableros, fueron empresas del mismo sector las que incrementaron las importaciones de tableros, desde países donde estas empresas contaban con plantas propias de producción o de empresas vinculadas. A su vez, estas importaciones se realizaron a precios de importación levemente por debajo de los precios mundiales. En cuanto al sector del cuero, se detecta que las importaciones de cueros fueron realizadas tanto por empresas mayormente relacionadas al sector de curtido como por algunas pocas relacionadas al sector de calzado. Asimismo, se puede indicar que, por lo menos hasta en 2011, la estrategia importadora no estuvo vinculada a comprar en el mercado externo cueros más baratos para venderlos en el mercado interno, ya que la evolución del índice de precio de importación de cueros superó, por lo menos en 2007 y 2008, al índice de precio mundial y al índice de precio de las exportaciones de cueros, por lo cual se presupone que se trató de importaciones de cueros de mejores calidades para el abastecimiento del mercado interno. No se puede sostener lo mismo a partir de 2011, cuando el índice de precio mundial de cuero incrementa por encima del índice de precio de importación de cuero, siendo a su vez este año el de mayor incremento de las importaciones de cuero y mayor incremento de los precios nacionales de cuero salado.

Este análisis se refuerza al incorporar los márgenes de ganancia netos por sector, donde efectivamente el sector de tableros, que se vio beneficiado a partir de la operación de mercado antes mencionada, incrementó considerablemente sus márgenes de ganancia netos, estando estos por encima de la media industrial y por encima del sector de muebles, que de todas

formas supera a la media industrial. Por su parte, el sector de cueros refleja márgenes de ganancia netos estables durante todo el período e inferiores al promedio industrial, mientras que en el sector calzado los márgenes comienzan a ser similares al nivel medio de la industria durante el período de la LNA.

Se separó de este primer análisis al sector de prendas de vestir y su cadena de valor, debido a que también el sector de insumos fue alcanzado por la LNA. Esto generó un comportamiento distinto al del resto de las otras cadenas, debido a que la restricción de importación generó una disminución de las importaciones de hilados, propiciando una sustitución de importaciones de insumos con incrementos sostenidos de la producción nacional desde 2009. Por lo cual, durante la primera etapa de implementación de la LNA, tanto la producción de hilados como la del sector de prendas de vestir, se incrementaron de forma similar, por lo menos hasta el 2011. Incluso, el índice de precios de los hilados se mantuvo bastante estable durante el período, evolucionando por debajo del nivel general, mientras que el índice de precios de las prendas de vestir evolucionó igual que el del nivel general. En cuanto a los márgenes de ganancia netos, la LNA parece haber evitado una profundización en la caída de los márgenes del sector de prendas de vestir luego de la crisis internacional, recuperándose rápidamente a partir de 2012, cuando se evidenció una mayor restrictividad de la medida y una mayor caída de las importaciones. En cuanto al sector hilados, la LNA también parece haber evitado una caída de los márgenes producto de la fuerte caída en las exportaciones del sector.

En la segunda etapa, de implementación de la DJAI, las importaciones de los insumos principales relacionados a los sectores estudiados también fueron objeto de la restricción de la política comercial. En el sector tableros, la producción en estos años no creció – excepto en 2012 – por lo que no puede hablarse de sustitución de importaciones, sino que más bien se observa que debido a la caída sustancial en los niveles de exportación a partir de la crisis internacional, los crecientes niveles de demanda de insumos por parte del sector muebles fueron suplidos por medio de la reubicación de esta producción antes exportada al mercado nacional. A su vez, no puede descartarse que esta baja tan marcada de las exportaciones este también relacionada a un cambio en la estrategia de producción regional por parte de las empresas productoras

de tableros. El índice de precios de los tableros continuó aumentando por encima de la media de la economía, por lo cual se sospecha que esto permitió a las empresas compensar sus ingresos por la pérdida de los mercados exportadores, ya que sus márgenes de ganancia netos se mantuvieron. Ello posiblemente haya impactado de forma negativa en el sector muebles, que desacelera su producción hacia finales del período.

En cuanto al sector del cuero, también se observa que en un contexto de caída de las exportaciones, los precios nacionales del cuero salado, a partir de 2013, crecen sustancialmente, si bien los datos de forma agregada del sector cuero manifiestan un índice de precios que evoluciona por debajo de la media de la economía en general. Ello se entiende también como una consecuencia de las restricciones de importación, que no permiten aumentar la oferta de cuero disponibles para el sector calzado por esta vía, fenómeno que sí se observó en la etapa previa. Si bien este comportamiento no aparece aumentar los márgenes de ganancia netos promedio del sector, sí permite mantenerlos, compensando la pérdida de los mercados exportadores. En cuanto al sector calzado, este suceso no parece haber generado una disminución sostenida en los márgenes netos de ganancia, esto puede estar relacionado a que las empresas de calzado han logrado avanzar en un proceso de sustitución de importaciones con menor dependencia del cuero como insumo, lo que está en línea con una sustitución de importaciones vinculada al crecimiento en la producción de productos de media a baja gama. De todas formas no se puede descartar que una insuficiente oferta de cuero haya influido en una desaceleración en la producción del sector.

Para el caso de hilados, si bien la oferta de hilados se incrementó considerablemente, a pesar de la caída en las exportaciones – cabe mencionar que estas siempre fueron inferiores a las importaciones –, los precios internos continuaron creciendo a un ritmo similar al del nivel general, a pesar de las bajas señaladas en los precios de la fibra de algodón. A su vez, los precios del sector prendas de vestir se desaceleraron, lo que generó una caída de los márgenes de ganancia netos de este sector y una desaceleración en la producción del sector, mientras que el sector de hilados continuó con niveles de rentabilidad estables durante de todo el período. En este caso, la DJAI parece haber tenido éxito para generar un proceso de sustitución tanto en el

bien final como en el insumo, sin embargo, la medida parece haber contribuido a recuperar los márgenes de ganancias de los sectores más concentrados, aguas arriba de la cadena.

En cuanto a los niveles de empleo, en líneas generales se podría indicar que tanto para el sector de muebles como para el de prendas de vestir, la política comercial parece haber incentivado una rápida recuperación en los niveles de empleo luego de la crisis internacional, manteniendo o superando levemente los niveles evidenciados previamente a la crisis. En el sector calzado los niveles de empleo luego de la crisis internacional no se recuperaron, a pesar de los incrementos sostenidos en la producción a partir de la LNA, esto se podría explicar a partir del aumento de la tercerización de la producción en aparadores, evidenciado en las entrevistas realizadas, que podrían detentar elevados niveles de informalidad, evitando que esto se registre en los indicadores de empleo formal. Respecto al empleo en los sectores de insumos, en el sector de hilados el comportamiento fue similar al resto de los sectores frente al impacto de la crisis internacional, es decir, la medida parece haber permitido una rápida recuperación de los niveles de empleo, sin embargo, en 2012 comienza a sufrir una baja mientras que se da un incremento de la producción. Esto puede relacionarse con el aumento de la capacidad tecnológica adquirida durante estos años, que fue señalada en el capítulo 7, que se evidencia mediante la evolución del índice de precio de exportación del sector de hilados, que es muy superior al del precio mundial. En cuanto a los sectores de cuero y tableros, los niveles de empleo caen a partir de la pérdida de los mercados exportadores luego de la crisis internacional, sin embargo, se podría indicar, sobre todo en el sector de tableros, que la medida evitó una caída aún mayor de los niveles de empleo.

Por último, los datos analizados manifiestan que en los tres sectores de bienes finales, a partir de la política comercial se sustituyeron bienes de media gama. Esto se puede comprobar con mayor certeza en los sectores de calzado y prendas de vestir, ya que a partir de la apertura importadora desde diciembre de 2015, con la nueva gestión de gobierno, las importaciones de bienes finales crecen considerablemente junto con una reducción sustancial y sostenida de los índices de precios unitarios promedio de importación, por lo que se entiende que vuelven a importarse calzado y prendas de vestir baratas, destruyendo la

capacidad industrial construida mediante la sustitución de importaciones. Algo diferente sucedió en el sector de muebles, donde la apertura importadora fue menor que en los otros dos sectores y el índice de precios de importación aumentó en 2018 y 2019 – ver Gráfico 72 y 73 –. A su vez, cabe destacar que en el caso de prendas de vestir también se generó una sustitución de importaciones de alto valor agregado, aunque de forma muy reducida y de nicho, como fue manifestado en las entrevistas. Esto se pudo deducir a partir de un aumento en el índice de precios de exportación, a pesar de la baja en las cantidades exportadas. A pesar de lo mencionado anteriormente, no se descarta que en los tres sectores el aumento en los índices de precios de importación durante el período de aplicación de la DJAI, junto con la aplicación de controles cambiarios, esté relacionado a una fuga de capitales encubierta.

**Gráfico 72. Evolución importaciones en kg.
(año base 2004)**

**Gráfico 73. Evolución IPI
(año base 2004)**



Referencia: el año 2019 está calculado con 11 meses.
 Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Por lo tanto, se puede tomar como válida la hipótesis de trabajo 5: *en función a la estructura productiva heterogénea de cada sector en relación a su cadena de valor, la implementación de la LNA y la DJAI produjo efectos dispares hacia dentro cada cadena en relación a la producción, niveles de productividad, precios relativos y beneficios, durante el período de implementación.*

9. Conclusiones

En la presente tesis se estudió *el impacto en los niveles de actividad económica y los efectos distributivos en las cadenas de valor, de la implementación de la LNA y la DJAI en Argentina durante el período 2003 al 2015, en los sectores de fabricación de Calzado, Muebles y Prendas de Vestir.*

Como primer punto se destaca que los criterios para la selección de los sectores estudiados fueron aquellos que podrían indicar, a priori, que la política comercial tenía mayores probabilidades de influir en el desempeño económico de los sectores industriales, debido al crecimiento desmesurado de las importaciones en años previos a la implementación de las políticas, al elevado grado de cobertura de estas y a la capacidad de los sectores de generar empleo. Los sectores seleccionados para el análisis, a saber, muebles, calzado y prendas de vestir, son aquellos que: i) han registrado un IP superior al 50% por lo menos por más de tres años consecutivos; ii) han evidenciado una tasa de crecimiento anual de sus importaciones muy elevada y superior a la tasa de crecimiento medio de las importaciones generales de la economía Argentina; iii) han registrado una participación en la generación de empleo industrial superior a la media.

Como segundo punto se analizó la magnitud de la restricción a las importaciones de la política comercial, a partir de la construcción del IR. Los niveles de restricción en los tres sectores alcanzaron niveles cercanos o superiores al 50% a partir de 2012, generando no solo una reducción en los niveles de sus importaciones sino también cambios estructurales significativos en las elasticidades precio e ingreso de las importaciones. En el caso de la elasticidad precio, calculada mediante datos de panel para los tres sectores, esta se redujo de -1,35 a -0,2, y en el caso de la elasticidad ingreso, pasó de 4 a 2,5. En el mismo sentido, a partir de los grupos testigos contruidos para cada sector con las posiciones arancelarias que no fueron alcanzadas por la LNA, se pudieron reforzar las ideas de que, por un lado, efectivamente el grupo de posiciones arancelarias con LNA redujo sus importaciones producto de la medida y no debido a otras causas, y, por el otro, que efectivamente las

importaciones en estos sectores se hubieran incrementado sustancialmente de no haberse aplicado la política comercial. Esto permitió validar la hipótesis de trabajo 1: *la aplicación de la LNA y de la DJAI generó una reducción de las elasticidades precio e ingreso de las importaciones en los sectores afectados.*

Como tercer punto se proyectó, a partir de las elasticidades obtenidas, cuanto hubieran crecido las importaciones de cada sector de no haberse aplicado las medidas, en kilogramos y en dólares, demostrando que las reducciones fueron muy significativas en kilogramos, pero no de igual magnitud en los montos importados. Se observó que luego de la aplicación de las medidas se incrementan los índices de precios unitarios de importación en todos los sectores, posiblemente por un cambio en la composición de la canasta importadora en favor de bienes de precio relativo superior o por una estrategia de los importadores para sortear los controles cambiarios y a los giros de utilidades a partir de 2012.

Como cuarto punto se observó que la desaceleración de las importaciones, a partir de la aplicación de las medidas, impactó en los niveles de producción de los sectores, detectándose un incremento en la producción, por lo menos hasta 2013, sin embargo solo fue superior a la media de la economía en el sector calzado, similar a la media en el sector muebles e inferior a la media en el sector prendas de vestir. A su vez, esto sucedió en un contexto de estancamiento del consumo aparente sectorial a partir de 2011 – en prendas de vestir a partir de 2009 – y de caída de las exportaciones a partir de la crisis internacional. Por ello se podría decir que la política comercial evitó que esta caída en la demanda de los sectores se traduzca en bajas de la producción.

A su vez, en cuanto a los niveles de empleo, la mencionada evolución de la producción significó que, frente al estallido de la crisis financiera internacional, se pudiera evitar una caída de la cantidad de puestos de trabajo registrados en los sectores estudiados, recobrando y superando levemente los niveles previos a la crisis en el sector de muebles, recuperándose moderadamente los niveles en el sector prendas de vestir, y sin lograr alcanzar los niveles previos en el sector de calzado, pero mantenido cierta estabilidad a lo largo del período analizado. Esta falta de recuperación del empleo en el sector calzado, a pesar del crecimiento en su producción, implicó un incremento de la productividad por obrero que se considera como una consecuencia de la tercerización de la

producción en talleres llamados “aparadores” donde persiste el empleo informal. Por lo cual, si bien la política comercial ha cuidado los niveles de empleo durante la crisis, no ha sido efectiva para incrementarlos.

En cuanto al empleo en los sectores de insumos, la aplicación de las medidas de política comercial, frente al impacto de la crisis internacional, parece haber permitido una rápida recuperación de los niveles de empleo en los tres sectores. Sin embargo, a partir de la implementación de la DJAI en 2012 comienza a notarse una baja. En el caso del sector de hilados esta caída se da en un contexto de incremento de la producción, lo que puede relacionarse con el aumento de la capacidad tecnológica adquirida durante esos años. En cuanto a los sectores de cuero y tableros, los niveles de empleo caen a partir de la pérdida de los mercados exportadores luego de la crisis internacional, sin embargo, se podría indicar, sobre todo en el sector de tableros, que la medida evitó una caída aún mayor de los niveles de empleo.

En función de lo expuesto se puede validar la hipótesis de trabajo 2: *mayores niveles de restricción de la política comercial implican una mayor eficacia de las medidas en términos de mejoras en los niveles de la producción*; y validar parcialmente – debido a que no se registraron incrementos en los niveles de empleo – la hipótesis de trabajo 3: *las importaciones de las posiciones arancelarias sin LNA continuaron creciendo en cada sector mientras que las importaciones de las posiciones arancelarias con LNA disminuyeron, esto generó un incremento de la producción y empleo del sector afectado, incluso la medida permitió mantener los niveles de actividad en cada sector al momento de estallido de la crisis internacional*.

Como quinto punto se evidenció la existencia de un proceso de sustitución de importaciones de bienes finales en los tres sectores estudiados. En principio, los cálculos de la sustitución efectiva (SE) de importaciones lograda en cada sector, a partir de dimensionar la diferencia de los coeficientes de participación de las importaciones, reales y proyectadas, sobre el consumo aparente, muestran que el promedio de SE para el año 2015 fue del 14% en el sector calzado, 6,1 % en el sector muebles y 6,6% en el sector prendas de vestir. A su vez, a partir del incremento significativo de las importaciones de los principales insumos vinculados a la producción de bienes finales de cada sector, en el período de aplicación de la LNA, junto con incrementos en las importaciones de

maquinarias y/o herramientas relacionadas a dicha producción, se ratifica un proceso de sustitución de importaciones. Para el caso de prendas de vestir no se detectó la anterior dinámica, ya que el principal sector de insumos vinculado al sector de bienes finales también fue objeto de la aplicación de la LNA, con niveles de restricción elevados, causando una baja en sus importaciones.

Como sexto punto se estimó el ahorro bruto en divisas de los sectores, calculado como la diferencia entre las importaciones reales y las proyectadas mediante el modelo econométrico, concluyendo que este fue suficiente para cubrir los incrementos de las importaciones de los principales insumos relacionados a cada sector, dando como resultado ahorros netos de divisas positivos en todos los sectores. En efecto, las importaciones de insumos representaron el 64% del ahorro bruto generado en el sector de muebles, un 58% en el sector de calzado y en el sector de prendas de vestir, dado que las importaciones de insumos también se redujeron producto de las medidas, el ahorro neto es mayor que el ahorro bruto en un 98%. Este hallazgo valida la hipótesis de trabajo 4: *la implementación de la LNA y la DJAI no solo generó un proceso de sustitución de importaciones en los sectores afectados, comprobado a partir del incremento de las importaciones de los principales insumos intermedios utilizados en estos, sino que además generó un ahorro neto en divisas suficiente, por lo menos, para cubrir dichos incrementos en el período analizado.*

Como séptimo punto se evidenciaron impactos disimiles de la restricción a las importaciones entre los eslabones de las cadenas de valor estudiadas. En líneas generales, si bien los principales eslabones proveedores de insumos de los sectores de muebles, calzado y prendas de vestir presentan un alto nivel de concentración empresarial, lo que podría suponer características similares en los impactos de la política comercial a lo largo de las cadenas estudiadas, existen rasgos diferenciados en el comportamiento entre cadenas que vale la pena distinguir.

En la primera etapa de la política comercial, la implementación de la LNA, en los dos sectores donde esta solo se aplicó en el bien final, muebles y calzado, los principales sectores de insumos, tableros y cueros respectivamente, no aumentaron su producción, incrementaron sus niveles de precios nacionales y aumentaron sus importaciones. En el caso del sector de tableros, el índice de

precioevolució por encima del nivel general de la economía y por encima del índice de preciodel sector muebles. A su vez, se detectó que el incremento en las importaciones de tableros tuvo como principales proveedores a empresas vinculadas a las importadoras concentradas, a precios promedio de importación que evolucionaron levemente por debajo de los precios promedio mundiales. Esta dinámica puede explicar la evolución de los márgenes netos de ganancia del sector por encima de la media industrial y por encima del sector de muebles.

En el caso del sector del cuero se detectaron incrementos de precio durante 2010 y 2011, aunque el índice de preciode este insumo evolucionó por debajo del nivel de precios general de la economía y de los precios del sector calzado. El incremento de las importaciones de cueros fue realizado tanto por empresas relacionadas al sector de curtido como por algunas pocas relacionadas al sector de calzado. Sin embargo, a diferencia del sector de tableros, por lo menos hasta 2011, la estrategia importadora no estuvo vinculada a comprar en el mercado externo cueros más baratos para venderlos en el mercado interno, sino que se trató de importaciones de cueros de mejor calidad para el abastecimiento del mercado interno. En consecuencia, los márgenes netos de ganancia registrados se mantienen dentro de los márgenes históricos del sector, aunque por debajo de la media general industrial y del sector calzado.

Por el lado del sector de prendas de vestir, donde la LNA alcanza tanto a dichos bienes finales como a su principal sector de insumos relacionado, el sector de hilados, las diferencias son notables con respecto a los dos anteriores, ya que en este sector se produjo un proceso de sustitución de importaciones de insumos, con incrementos sostenidos de la producción desde 2009 y en un contexto de fuerte caída en sus exportaciones. El índice de preciode los hilados se mantuvo estable durante el período, evolucionando por debajo del nivel general, mientras que el índice de preciode las prendas de vestir evolucionó igual que el del nivel general. En consecuencia, los márgenes de ganancia del sector hilados son estables durante el período de la LNA, siendo inferiores a la media industrial, pero superiores al sector prendas de vestir, por lo cual se deduce que la LNA contribuyó a evitar una caída de los márgenes netos de ganancia durante y después de la crisis internacional.

En la segunda etapa de implementación de la política comercial, la aplicación de la DJAI, los tres sectores tuvieron un nivel de restricción a las importaciones significativo tanto en bienes finales como en sus principales insumos. Por ende, las importaciones de tableros y de cueros evidenciadas en la etapa anterior comenzaron a verse forzosamente reducidas, modificando la lógica de operación de las empresas de dichos sectores afectados.

Por el lado del sector tableros se observó, a su vez, una caída considerable de sus exportaciones, principalmente de aquellas destinadas a Brasil y a Estados Unidos. No se puede descartar que solo una parte de la reducción de las exportaciones pueda explicarse por una caída de los mercados exportadores y que la otra parte esté vinculada a la estrategia global de producción de estas empresas concentradas, que dejaron de exportar desde Argentina mientras que aumentaron sus exportaciones desde Brasil, destinando este excedente de producción al mercado interno con precios en alza. Esto les permitió sostener niveles de rentabilidad superiores al nivel general de la industria, aunque siendo estos menores a los de la etapa de la LNA, sin haber ampliado su capacidad instalada ni aumentado sus niveles de producción.

En cuanto al sector del cuero, dado que este presenta una oferta inelástica que responde a la producción ganadera, como subproducto, y no a la demanda de cueros, el freno a las importaciones causado por la DJAI permitió a las empresas productoras hacer frente a la caída de sus mercados de exportación, luego de la crisis internacional. Estas redireccionaron su excedente de producción al mercado interno y frente a la demanda creciente, aumentaron sus precios de venta en dicho mercado, lo que les permitió mantener estables sus márgenes netos de ganancia, a pesar de las pérdidas de los mercados exportadores. Esto de alguna forma obligó a los productores de calzado a dedicarse a la producción de bienes finales con otra composición de insumos, de inferior calidad. En contraste con esto, la restricción a las importaciones del sector de partes de calzado a partir de la DJAI, sí produjo un aumento de su producción sin aumentos de sus índices de precios, ya que este sector se encuentra muy atomizado en empresas PyMEs y su potencial de sustituir importaciones no requiere de amplias inversiones, por lo que se evidenció un proceso interesante de sustitución de importaciones de partes inferiores – suelas – y partes superiores – capelladas – de calzado.

Los casos de los sectores de tableros y del cuero contrastan con lo sucedido en el sector de hilados. En este sector la composición empresarial presenta cierta concentración pero estas empresas no son mayoritariamente de propiedad de capitales extranjeros, sino de capitales nacionales, por ello, sus lógicas de operación son distintas. Frente a la restricción a las importaciones que implicó la DJAI se evidenció un crecimiento considerable en la producción del sector, dando cuenta de la existencia de un proceso de sustitución de importaciones de este insumo. No obstante, el índice de preciosectorial creció a un ritmo similar al del nivel general, mientras que al mismo tiempo el índice de precios del sector prendas de vestir se desaceleraron y el precio del algodón – principal insumo del sector de hilados – cayó. Esto le permitió al sector mantener sus márgenes netos de ganancia, a pesar de una caída de sus exportaciones y mientras que el sector de prendas de vestir vio reducidos sus márgenes netos de ganancia.

En función a lo expuesto, se puede tomar como válida la hipótesis de trabajo 5: *en función a la estructura productiva heterogénea de cada sector en relación a su cadena de valor, la implementación de la LNA y la DJAI produjo efectos dispares hacia dentro cada cadena en relación a la producción, niveles de productividad, precios relativos y beneficios, durante el período de implementación.*

Como octavo punto se destaca que en los tres sectores de bienes finales, a partir de la implementación de la política comercial, se sustituyeron principalmente importaciones de bienes de media gama. A su vez, cabe destacar que en el caso de prendas de vestir también se generó una sustitución de importaciones de alto valor agregado, aunque de forma reducida y de nicho, como fue manifestado en las entrevistas. Esto se refuerza dado el aumento en el índice de precios de exportación, a pesar de la baja en las cantidades exportadas.

Como último punto no se puede descartar que la aplicación de la DJAI, que implicó una restricción prácticamente indiscriminada de las importaciones, haya influido de forma negativa en los niveles de producción de los bienes finales estudiados, dadas las complicaciones en el aprovisionamiento de insumos destacadas por todos los entrevistados. Si bien se dio cuenta de la existencia de procesos de sustitución de importaciones de insumos durante esta etapa, su

existencia parece haber sido un subproducto de esta política, que dependió más de las características estructurales de las cadenas de valor analizadas, que de haber sido el objetivo primario de la DJAI. De todas formas, estos instrumentos de política comercial han demostrado ser eficaces para dar lugar a procesos de sustitución de importaciones, más no han estado exentos de la existencia de prácticas empresariales contrarias a estos fines, a lo largo de las cadenas de valor.

En conclusión, los resultados del presente análisis son sumamente relevantes a la luz de entender la complejidad del entramado productivo de la Argentina y cómo los efectos de la protección comercial pueden ser totalmente dispares entre sectores de una misma cadena de valor. Por ello, se entiende que la política comercial no debería aplicarse sin la existencia previa de un análisis detallado de los principales eslabones de cada cadena de valor, a modo de prever los potenciales efectos sectoriales y los comportamientos y estrategias empresariales a esperar. A su vez, se considera que es sumamente necesaria la permanente evaluación de impacto de la política comercial, a fin de detectar y poder así corregir desvíos no deseados en función a los objetivos de política. A partir de las propuestas aquí vertidas se espera que el presente trabajo contribuya a la capacidad de Argentina de avanzar hacia un esquema de manejo de la política comercial del estilo del que se ha caracterizado aquí como administración selectiva del comercio.

Bibliografía

- Acheson, D., 1944. *Porlogos de conferencia del Bretton Woods*. Bretton Woods, s.n.
- Aglietta, M. & Orléan, A., 1990. *La violencia de la moneda*. s.l.:Siglo XXI.
- Akaike, H., 1974. *A new look at the statistical model identification*. s.l.:IEEE.
- Amsden, A., 1992. *Corea, un proceso exitosos de insdustrialización tardía*. s.l.:Barcelona.
- Anderson, J. E. & Neary, J. P., 2004. *Measuring the restrictiveness of international trade policy*. s.l.:MIT Press Books.
- Anon., 2019. *Masisa*. [En línea]
Available at: <https://www.masisa.com/nosotros/nuestra-empresa/historia-de-masisa/>
- Arceo, E., 2011. *El largo camino a la crisis: centro, periferia y transforemaciones de la economía mundial*. Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Armington, P. S., 1969. A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production.. *International Monetary Fund Staff Papers* 16, pp. 159-178.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. M. & Schorr, M., 2001. *La industria Argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva.*, s.l.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Baldwin, R. E., 1989. *NBER Working paper series: measuring nontariff trade policies*, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Baldwin, R. E., 2011. *21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules.* s.l.:Available at SSRN 186984.
- Baldwin, R., 2011. Baldwin, R. (2011). Trade and industrialisation after globalisation's 2nd unbundling: How building and joining a supply chain are different and why it matters. *National Bureau of Economic Research*, Issue No. w17716.
- Baldwin, R., 2016. The World Trade Organization and the Future of Multilateralism. *Journal of Economic Perspectives*, pp. 95-116.
- Bekerman, M. & Sirlin., P., 1995. Política comercial e inserción internacional. Una perspectiva latinoamericana.. *CEPAL N° 50.*
- Bekerman, M. & Sirlin, P., 1995. Política comercial e inserción internacional: una perspectiva latinoamericana. *Revista de la CEPAL*.
- Belgrano, J., 2010.
- Benedetti, E., Ginsberg, M. & Roca, F., 2012. *Análisis Tecnológico Sectorial Cuadros de Situación Tecnológica. Complejo productivo: Cuero y sus manufacturas*, s.l.: Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Berrettoni, D. & Castresana, S., 2009. (2009). Elasticidades de comercio de la Argentina para el período 1993-2008. *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración. no. 16*.

- Bertoni, R. L., 2015. *Antidumping: necesidad y vulnerabilidad de los países en desarrollo*. s.l.:Universidad Nacional de Moreno.
- Bertoni, R. L., 2018. El debilitamiento de la OMC: razones ligadas a los países y a las estrategias de las grandes empresas.. CLACSO.
- Bertoni, R., 2013. *"Las limitaciones analíticas y el sesgo en el estudio de la política comercial que surge de los manuales de Economía Internacional" en Enseñanza de la economía: Aportes para repensar la tarea educativa*. s.l., Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bertoni, R., 2019. *El sistema multilateral de comercio en la encrucijada: el problema de su estatus quo para los países en desarrollo, el boicot de Estados Unidos y las propuestas de reformas*. En libro. Buenos Aires: UMET-UNQ.
- Bertoni, R., Mondino, L. & Rampinini, A. V., 2018. *Resurgimiento del proteccionismo o la conformación de una administración selectiva*.. Buenos Aires.
- Bianco, C., 2007. *¿De qué hablamos cuando hablamos de competitividad?*
- Bouzas, R., 2017. *El regionalismo en América Latina y el Caribe: ¿qué hay de nuevo?*, s.l.: s.n.
- Bown, C. P. & Crowley, M., 2016. Today's trade policy and trade research.
- Box, G. & Jenkins, G., 1970. *Time Series Analysis: Forecasting and Control*. San Francisco: Holden-Day.
- Bruhn, D., 2014. *Global Value Chains and Deep Preferential Trade Agreements Dominique Bruhn Promoting Trade at the Cost of Domestic Policy Autonomy?*, s.l.: German Development Group.
- Burgos, M. & Urturi, A., 2015. *Documento de Trabajo N°75: La política comercial Argentina durante la crisis económica internacional*, Buenos Aires: CEFIDAR.
- Bus, A. G. & Nicolini-Llosa, J. L., 2007. *Importaciones de Argentina, una estimación econométrica*, s.l.: Asociación Argentina de Economía Política XLII Reunión Anual Universidad Nacional del Sur.
- Carrère, C. & De Melo, J., 2011. . Non-Tariff Measures: What Do We Know, What Might Be Done?. *Journal of Economic Integration* N° 26, pp. 169-196.
- Casparrino, C., Briner, A. & Rossi, C., 2011. *Planificar el desarrollo:apuntes para retomar el debate*, s.l.: CEFIDAR.
- Cassini, L., Zanotti, G. G. & Schorr, M., 2019. Reticencia inversora y lógicas financieras en las producciones primarias de la Argentina bajo el ciclo de gobiernos del kirchnerismo. En: *Fiebre por la Tierra. Debate sobre land grabbing en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: El colectivo, pp. 43-78.
- CEP, 2007. Análisis sectorial Madera y Muebles. En: s.l.:Centro de Estudios para la Producción.
- CEPAL, 2017. *Territorio, infraestructura y economía en la Argentina Restricciones al crecimiento de distintos complejos productivos*, Santiago de Chile: CEPAL & Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda.
- Chang, H. J., 2003. *Trade and industrial policy issues*. En: *Rethinking development economics*.. s.l.:Anthem Press.
- Chang, H. J., 2004. *Pateando la escalera*. s.l.:Universidad de Cambridge.

- Chang, H. J., 2008. *¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres*. s.l.:s.n.
- Chang, H.-J., 2004. *Retirar la escalera*. Madrid: Universidad Complutense.
- Cherif, R. & Hasanov, F., 2019. *The return of the policy that shall not be named: principles of industrial policy*, s.l.: FMI Working Paper.
- CICA, s.f. [En línea]
Available at: www.cica.org.ar
- Clarke, S., 1988. *The hidden hand and the limits of the capitalist state: En Keynesianism, monetarism and the Crisis of the State..* Cambridge: Edward Elgar Publishing.
- Clarke, S., 1988. *The hidden hand and the limits of the capitalist State: Keynesianism, monetarism and the crisis of the State..* Cambridge: s.n.
- D'Elía, C., Galperín, C. & Michelena, G., 2013. Impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones Argentinas de manzanas y peras. *Revista Argentina de Economía Internacional*
- Dalle, D. & Lavopa, F., 2010. Managed Exports and the Recovery of World Trade: The 7th GTA report A Focus on Latin America: In case of fire, break the glass: Argentina's border emergency -kit in times of global crisis. *Global Trade Alert*.
- DAR, F., 2014. *Lineamientos para el desarrollo económico y productivo de la Argentina*, Buenos Aires: Fundación Desarrollo Argentino.
- Davidson, P., 2000. Is a Plumber or a New Financial Architect Needed to End Global International Liquidity Problems?. *Elsevier Science* .
- De Ángelis, J. Y., 2017. *Tesis Doctoral: El comportamiento de las importaciones industriales en el período 2003-2011: una aproximación a su dinámica sectorial*, s.l.: Universidad Nacional de Quilmes.
- Diamand, M., 1972. *La estructura productiva desequilibrada Argentina y el tipo de cambio*. s.l.:Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Dicaprio, A. & Gallagher, K. P., 2006. The WTO and the Shrinking of Development Space How Big is the Bite?.
- Dicovski, J. P. & Grosso, J., 2009. *Importaciones descripción e impacto de las medidas de política comercial*, Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Dicovsky, J. P. & Grosso, J., 2009. *Nota Técnica N 14: Importaciones Descripción e Impacto de las Medidas de Política Comercial*, s.l.: s.n.
- Diaz-Alejandro, C. F., 1970. *Ensayos sobre la historia económica Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Diez, O., 2006. *Las ideas de Keynes para el orden económico mundial*, Madrid.
- Dos Santos, T., 1968. *El nuevo carácter de la dependencia*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Socio-Económicos (CESO), Universidad de Chile.
- Dosi, G., Nels, R., Cimoli, M. & Stiglitz, J., 2006. *Institutions and Policies Shaping Industrial Development: An Introductory Note.*, New York: Laboratory of Economics and Management (LEM).
- Evans, P., 1995. *Embedded Autonomy States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

- Fagaburu, D. & Rampinini, A. V., 2018. El rol de la Cooperación Sur-Sur china hacia América Latina y el Caribe dentro de la nueva geopolítica mundial. *revista española de desarrollo y cooperación* N°43, pp. 153-161.
- FAIMA, 2012. *Anuario 2012 FAIMA*. Buenos Aires: FAIMA.
- Federico, J., 2012. *Análisis tecnológico sectorial. Complejo productivo: Madera y Muebles*, s.l.: Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI).
- Felix, D., 1970. Más allá de la sustitución de importaciones: un dilema latinoamericano. En: *en Brodersohn, Mario S.: Estrategias de industrialización para la Argentina*. Buenos Aires: Editorial del Instituto.
- Ferreira, E. & Schorr, M., 2013. *La industria textil y de indumentaria en la Argentina. Informalidad y tensiones estructurales en la pos-convertibilidad*. En: *Argentina en la pos-convertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial?*, Buenos Aires: s.n.
- Ferrer, A., 1963. *La economía Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FITA, 2018. *Mimeo. Normas técnicas textiles: control y monitoreo de sustancias nocivas en textiles*, Buenos Aires: Federación de Industrias Textiles Argentinas.
- FMI, 2013. *Trade interconnectedness: the world with global value chains*.
- Fossati, V., Galperín, C. & Michelena, G., 2013. Impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones Argentinas de limones. *Revista Argentina de Economía Internacional*.
- Fossati, G. & Doporto, M., 2009. Crisis y medidas comerciales: ¿Regreso del proteccionismo?. *Revista Comercio Exterior e Integración* N° 15.
- Fossati, V., Galperin, C. & Doporto Miguez, I., 2009. *Crisis y medidas comerciales: ¿Regreso al proteccionismo?* *Revista CEI nro.15*, Buenos Aires.
- Fossati, V., Galperin, C. & Doporto Miguez, I., s.f. *Crisis y medidas comerciales: ¿Regreso al proteccionismo?* *Revista CEI nro.15*, Buenos Aires.
- Fossati, V., Iborra, M. F. & Molina, A., 2015. Herramientas de política industrial cuestionadas en la OMC. *CEI Revista Argentina de Economía Internacional* N° 4.
- Fuller, W. A. & Dickey, D. . A., 1976. *Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root*. s.l.:s.n.
- Furtado, C., 1968. *El modelo Brasileño*. s.l.:Universidad de París.
- Garriz, A. I., Panigo, D., Medici, F. & Gallo, P., 2012. *El comportamiento de las importaciones industriales en el período 2003-2011: una aproximación a su dinámica sectorial*, s.l.: s.n.
- Geeraerts, G., 2011. China, the EU, and the New Multipolarity. *European Review*, 19(1), pp. 57-67.
- George, S. & Sabelli, F., 1994. *La religión del crédito*. Madrid: Ed. Intermon.
- Gereffi, G. & Fernandez-Stark, K., 2011. *Global value chain analysis: a primer*. North Carolina, USA: Duke University.
- Giovanni, A., 2014. *El largo siglo XX*. Segunda ed. Madrid: Siglo XXI.
- Goldstein, E., Zack, G. & Kulfas, M., 2017. Desempeño industrial y restricción externa en la Argentina (2003-2012). *H-Industri@*, pp. 97-120.

- Granger, C. W. & Newbold, P., 1973. *Spirous Regression in Econometrics*. s.l.:University of Nottinham.
- Harvey, D., 2014. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. s.l.:Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador.
- Hausman, J. & McFadden, C., 1984. Specification test in econometrics. *Econometrica* N° 52, pp. 1219-1240.
- Hausman, J., 1978. Specification test in econometrics.. *Econometrica* N°46, pp. 1251- 1271..
- Hausman, J., 1978. Specification test in econometrics”.. *Econometrica* N°46, pp. 1251- 1271..
- Heckscher, E. F., 1919. *The effect of foreign trade on the distribution of income*.
- Herrera, G. & Tavosnanska, A., 2010. La industria argnetina a comienzos del siglo XXI. *CEPAL* N° 104.
- Heyn, I. & Moldován, P., 2009. La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación. En: U. N. d. Moreno, ed. *Ensayos en honor a Marcelo Diamand Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino*. s.l.:s.n.
- Heyn, I. & Moldovan, P., 2011. *La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación* . En: *Ensayos en honor a Marcelo Diamand Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino*, s.l.: Universidad Nacional de Moreno.
- Heyn, I. & Moldován, P., 2011. La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación . En: *Ensayos en honor a Marcelo Diamand Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno & CEIL.
- Hirschman, A., 1980. *Auge y ocaso de las teorías economicas del desarrollo*. s.l.:Fondo de cultura.
- INDEC, 1997. *Clasificación Nacional de Actividades Económicas 1997: ClaNAE-97. Notas explicativas*. Buenos Aires: Ministerio de Economía.
- INDEC, 2008. *Utilización de la capacidad instalada en la industria*, Buenos Aires: INDEC.
- INET, 2009. *Sector Foresto-Industrial*, Buenos Aires: INET.
- Johnson, C., 1982. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy: 1925-1975*. s.l.:Stanford University Press.
- Kee, H. L., Nicita, A. & Olarre, M., 2004. *Import Demand Elasticities And Trade Distortions. Policy Research Working Paper N° 3452.*, Washington: DC: Banco Mundial..
- Kee, H. L., Nicita, A. & Olarre, M., 2006. *Estimating Trade Restrictiveness Indices. Policy Research Working Paper N° 3840.*, Washington: DC: Banco Mundial. .
- Kee, H. L., Nicita, A. & Olarreaga, M., 2008. *Estimating Trade Restrictiveness Indices*.

- Krugman, P. & Obstfeld, M., 2001. *Economía Internacional: Teoría y Política*. 9. Edición ed. s.l.:McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.
- Kulfas, M., Burgos, M. & Goldstein, E., 2014. *Documento de trabajo N°64: Dinámica de la producción industrial y la sustitución de importaciones. Reflexiones históricas y balance del período 2003-2013*, Buenos Aires: CEFIDAR.
- Lall, S. & Teubal, M., 1998. Market-Stimulating: Technology Policies in Developing Countries: A Framework with Examples from East Asia. *World Development* N° 8, pp. 1369-1385.
- Lavarello, P., 2017. *¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial?. En: Manufactura y cambio estructural Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Leamer, E. E., 1988. *Measuring the Economic Effects of Protection*. En: *Trade Policy Issues and Empirical Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lewis, A., 1960. *Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra*. s.l.:Fondo de Cultura Económica.
- Lin, J. Y., 2010. *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development*. s.l.:Word Bank Group.
- List, F., 1841. *The National System of Political Economy*.. Londres: Sampson Lloyd Londres, Longmans, Green, and Company.
- Ludmer, G., 2018. Distribución de la renta en la cadena de valor de indumentaria en Argentina durante 2016.
- Marini, R. M., 1977. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. *Cuadernos Políticos*.
- Médici, F. & P. D., 2015. Balance-of-payment-constrained growth in unbalanced productive structures: disregarded terms of trade negative effects.. *Journal of Post Keynesian Economics*., Issue Retrieved from <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0160347>.
- Michelena, G., s.f. *Pronósticos*. s.l.:s.n.
- Minagri, 2013. Industrias Forestales. En: G. y. P. Ministerio de Agricultura, ed. Ministerio de Economía, 2011. *Complejo Algodonero-Textil. Fibra de algodón, Serie Producción regional por complejos productivos*., s.l.: Ministerio de Economía.
- Ministerio de Hacienda, 2017. *Informes de Cadena de Valor: Algodonera-Textil*, Buenos Aires: s.n.
- Ministerio de Industria, 2011. *Plan Estratégico Industrial 2020: Cadena de valor foresto-industrial*, s.l.: s.n.
- Ministerio de Industria, 2012. *Cadena de valor textil e indumentaria*. En: *Plan estratégico industrial 2020*., Buenos Aires: Ministerio de Industria.
- Ministerio de Industria, 2012. *Plan estratégico industrial 2020: Cadena de valor del cuero, calzado y marroquinería*, s.l.: s.n.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, C. I. y. C., 2010. *Sector de la Industria del Calzado*, s.l.: Dirección de Oferta Exportable Dirección General de Estrategias de Comercio Exterior Subsecretaría de Comercio Internacional.

Ministerio de Relaciones Exteriores, C. I. y. C., 2009. *Informe Sectorial: Sector de la Madera*, Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Moleod, 1970. *Improved Box–Jenkins estimators*. s.l.:Department of Statistics, University of Waterloo Ontario.

Moreno Brid, J. C., 2016. Política macro e industrial para un cambio estructural y crecimiento: gran pendiente de la economía mexicana. *Revista Problemas del Desarrollo*, 185 (47), .

Motta, V., 1988. A inserção internacional da economia brasileira: condicionamentos e perspectivas, texto para discusión interna, N° 15. *FUNCEX*, Rio de Janeiro.

Mundo Textil, s.f. *Mundo Textil*. [En línea] Available at: <https://mundotextilmag.com.ar/fibras-naturales-canamo/>

Naciones Unidas, 2019. *Convenio del Sistema Armonizado (SA)*. [En línea] Available at: <http://tfig.unece.org/SP/contents/HS-convention.htm>

Ocampo, A. & Griffith-Jones, 2006. *Counter-cyclical framework for a development-friendly international financial architecture*, Nueva York: DESA working paper.

Ocampo, J. A., 1985. *Ensayos sobre política económica: El impacto macroeconómico del control de importaciones*, s.l.: Banco de la República de Colombia.

Ocampo, J. A., 1991. Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo.. *Pensamiento iberoamericano*, Volumen 20, pp. 193-214.

Ocampo, J. A., 2005. *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*, México: CEPAL.

Ohlin, B., 1933. *Interregional and international trade*. Harvard University Press Cambridge Massachusetts USA.

OMC, 2007. *Trade Policy Review 176*, s.l.: s.n.

OMC, 2012. *Los efectos de las medidas no arancelarias y las medidas relativas a los servicios en el comercio*, s.l.: s.n.

OMC, 2013. *Trade Policy Review 277*, s.l.: s.n.

OMC, 2015. *Entender la OMC. Quinta Edición*. [En línea] Available at: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/understanding_s.pdf

OMC, 2016. https://www.wto.org/spanish/news_s/news16_s/dgra_18jul16_s.htm. [En línea] [Último acceso: 18 Julio 2016].

OMC, s.f. *Trade Policy Review 277*. [En línea] Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s277_sum_e.pdf

Padilla Perez, R., 2014. El resurgimiento de la política industrial. En: Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica I.. *CEPAL*.

Padilla Perez, R., 2014. *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Santiago de Chile: CEPAL.

- Padin, J. M. & Santarcángelo, J., 2018. Argentina en la organización mundial del comercio espacio para políticas y alternativas para fortalecer el desarrollo productivo y la inserción comercial externa. *Secretaría de comercio, Ministerio de Producción*.
- Palley, T., 2000. Stabilizing Finance: The Case for Asset- Based Reserve Requirements. *Financial Market and Society*.
- Perry, A., 2009. *Balance del neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Porta, F. & Bugna, C., 2007. El crecimiento reciente de la industria Argentina. En: CEPAL, ed. *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía Argentina 2002-2007*. Buenos Aires: s.n.
- Porta, F. & Bugna, C., 2007. El crecimiento reciente de la industria Argentina. En: CEPAL, ed. *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía Argentina 2002-2007*. Buenos Aires: 2007.
- Porta, F. & Bugna, C., 2007. En: s.l.:CEPAL.
- Porta, F., 2015. Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino. En: *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL, p. 448.
- Porta, F., 2015. Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino. En: *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL, p. 448.
- Prebisch, 1970. *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina..* s.l.:CEPAL.
- Prebisch, R., 1948. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. s.l.:CEPAL.
- Pritchett, L., 1994. *Measuring outward orientation in LDCs: Can it be done?*, Washington : World Bank.
- Producción, C. d. E. p. l., 2004. *El sector de las manufacturas de cuero en la Argentina*, s.l.: ministerior de Economía y producción.
- Quinn, B. G. & Hannan, E. J., 1979. The Determination of the Order of an Autoregression. *Journal of Royal Statistical Society B*.
- Rampinini, A. & Mondino, L., 2019. Impacto de las Licencias No Automáticas en la cadena de valor forestoindustrial, 2005 a 2012. *Realidad Económica*, 48(323), pp. 65-90.
- Rampinini, A., 2016. *El impacto de las licencias no automáticas en el sector muebles y la cadena foresto industrial de Argentina, durante el período 2009-2012*. [En línea] Available at: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1084_RampininiAV.pdf
- Ravell, C., 1956. Actualidad de las ideas de Federico List. *Revista JStor-Vol. 16, No. 1. Published by: Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) https://www.jstor.org/stable/42776416*.
- Rhee, Y., 1989. *Managing Entry into International Markets: Lessons from the East Asian Experience, Industry series paper, N° 11*, Washington, D.C., T: The Wordl Bank Industry and Energy Department.

- Ricardo, D., 1817. *Principios de economía política y tributación*. s.l.:Claridad S.A.
- Roca, F., Benedetti, E. & Ginsberg, M., 2012. *Análisis Tecnológico Sectorial Cuadros de Situación Tecnológica Complejo Productivo: Textil e indumentaria*, s.l.: CIECTI.
- Rodriguez, F. & Rodrik, D., 2000. *Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence*, s.l.: Universidad de Maryland & Universidad de Harvard.
- Rodrik, D., 2000. *Trade Policy Reform as Institutional Reform*, s.l.: Harvard University.
- Rodrik, D., 2007. *Normalizing Industrial Policy*, s.l.: s.n.
- Rodrik, D., 2011. *The globalization paradox: democracy and the future of the world economy*. s.l.:WW Norton & Company.
- Rose, A. K., 2003. *Do WTO members have more liberal trade policy?*, Berkeley: Haas School of Business, University of California.
- Ruta, M., 2017. *Preferential trade agreements and global value chains: Theory, evidence, and open questions*. s.l.:The World Bank.
- Samuelson, P. A., 1949. International factor-price equalisation once again. *The economic journal*, 59(234), pp. 181-197.
- Samuelson, P. A., 1953. Prices of factors and good in general equilibrium.. *The Review of Economic Studies*, 21(1), pp. 1-20.
- Santarcangelo, J., 2013. Crecimiento industrial, sector externo y sustitución de importaciones. *Realidad Económica N° 279*.
- Schorr, M. & Azpiazu, D., 2010. La industria Argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 41, N°161*, pp. 111-139.
- Schteingart, D., 2014. *Estructura productivo-tecnológica, inserción internacional y desarrollo: Hacia una tipología de senderos nacionales de desarrollo*. Buenos Aires: FLACSO.
- Schteingart, D., 2014. *Estructura productivo-tecnológica, inserción internacional y desarrollo económico: hacia una tipología de senderos nacionales*, s.l.: s.n.
- Schwarz, G., 1978. *Estimating the Dimension of a Model*. s.l.:Annals of Statistics.
- Smith, A., 1937. *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. s.l.:s.n.
- Stiglitz, J. E., 1998. Post-Washington, más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso. *Desarrollo Económico Vol.38 N°151*, pp. pp. 691-722.
- Stiglitz, J., 2002. La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica.. *Revista Asturiana de Economía -RAE N° 25*.
- Subsecretaría de Comercio Internacional, 2010. *Informe sector textil hilados y telas*, Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
- Taglioni, D. & Winkler, D., 2016. *Making Global Value Chains Work for Development*, s.l.: World Bank Group.

- Traverso, G. A., 2008. *Cadenas Globales de valor: el sector del cuero y su inserción internacional.*, s.l.: Tesis de maestría en relaciones económicas internacionales, UBA.
- Triffin, R., 1978. *The International Role and Fate of the Dollar.* s.l., Council on Foreign Relations.
- Tussie, D. & Curran, L., 1991. *Apertura y regulación selectiva: Un nuevo Sistema de Comercio Internacional, Investigación económica 196:11-45,* s.l.: s.n.
- Tussie, D. & Curran, L., 2010. *Crisis y proteccionismo de rescate: algunas tendencias.* Documento de trabajo Nro. 47, s.l.: s.n.
- Tussie, D. & Curran, L., s.f. *Retos y oportunidades ante la crisis: Viendo llover en Macondo: una visión secular del proteccionismo,* Madrid: s.n.
- UNCTAD, 2005. *Metodologías, clasificaciones y cuantificación de las barreras no arancelarias y sus efectos en el desarrollo,* s.l.: s.n.
- Union Industrial Argentina, 2003. *Diagnóstico Cadena del Algodón (Textil - Indumentaria) en la Región NEA,* Corrientes: s.n.
- Urturi, A. & Burgos, M., 2015. La política comercial Argentina durante la crisis económica internacional. *CEFIDAR.*
- Wade, 1990. *Governings the Market.* Nueva Jersey, : Princeton University Press..
- Wade, R. H., 2011. Emerging world order? From multipolarity to multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF. *Politics & society*, 39(3), pp. 347-378.
- Westphal, L., 1992. *La Política Industrial en una Economía Impulsada por las Exportaciones: Lecciones de la Experiencia de Corea del Sur,* s.l.: Pensamiento Iberoamericano.
- Yildirim, A. B., Poletti, A. & Chatagnier, T. J., 2018. The Globalization of Production and the Politics of Dispute Initiation at the World Trade Organization.
- Zack, G. & Dalle, D., 2015. Elasticidades del comercio exterior de la Argentina: ¿ Una limitación para el crecimiento? *Realidad Economica.*