



Cuadernos de Economía Crítica

ISSN: 2408-400X

ISSN: 2525-1538

cuadernossecocritica@gmail.com

Sociedad de Economía Crítica

Argentina

Manzanelli, Pablo; Calvo, Daniela
La apertura comercial y la desindustrialización durante la gestión de Cambiemos
Cuadernos de Economía Crítica, vol. 7, núm. 13, 2021, -Junio, pp. 97-124
Sociedad de Economía Crítica
Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=51236007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

La apertura comercial y la desindustrialización durante la gestión de Cambiemos

Pablo Manzanelli

UNQ-FLACSO
pdmanzanelli@gmail.com

Daniela Calvo

FLACSO
danielascalvo@gmail.com

Trade openness and deindustrialization during Cambiemos' government

Abertura comercial e desindustrialização durante a gestão de Cambiemos

Fecha de recepción: 13 de marzo de 2020

Fecha de aprobación: 13 de julio de 2020

Resumen

El presente trabajo procura analizar las transformaciones registradas en el desempeño de la industria manufacturera argentina en el período 2015-2018, poniendo el énfasis en el análisis de la regulación de las importaciones durante la administración Cambiemos. Los hallazgos de la investigación ponen en evidencia el avance de la apertura comercial y sus implicaciones en la profundización de la recesión industrial en un contexto signado por el ajuste al consumo y el intento de la restauración de la valorización financiera.

Palabras clave: apertura comercial; industria; economía argentina; sector externo; desindustrialización.

Códigos JEL: O10, O14, F14, L00

Abstract

This paper analyses the changes registered in the performance of the Argentine manufacturing industry in the period 2015-2018, focusing on the commercial policy deployed by the Cambiemos' administration. The research findings highlight increase in trade openness and its implications in deepening the industrial recession in a context marked by the consumption downsizing and the restoration of financial valorization process. **Keywords:** trade openness; industry; Argentina's economy; external sector; deindustrialization.

JEL codes: O10, O14, F14, L00

Resumo

O presente trabalho procura analisar as mudanças registradas no desempenho da indústria manufatureira argentina no período 2015-2018, enfatizando a análise da política comercial implementada pelo governo Cambiemos. Os resultados da pesquisa destacam o progresso da abertura comercial e suas implicações no aprofundamento da recessão industrial em um contexto marcado pelo ajuste no consumo e pela restauração da recuperação financeira.

Palavras-chave: abertura comercial; indústria; economia argentina; setor externo; desindustrialização.

Códigos JEL: O10, O14, F14, L00

Introducción

La asunción del gobierno de Cambiemos a fines de 2015 produjo modificaciones sustantivas en el régimen económico que afectaron el desempeño fabril. Tal es así que, entre el cuarto trimestre de 2018 y el mismo período de 2015, el nivel de producción industrial fue un 11,9% inferior, la destrucción neta de puestos de trabajo alcanzó a 118.597 asalariados registrados a la vez que cerraron 3.493 empresas industriales, según datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Si bien es indiscutible que el sector industrial atravesaba una fase descendente desde la irrupción de la restricción externa en 2011 (problemas en la balanza de pagos asociados a la escasez de divisas), la crisis sectorial se profundizó notoriamente al tiempo que cambió la naturaleza de sus causas, siendo uno de sus aspectos centrales las implicaciones sectoriales que trajo aparejada la apertura comercial.

Precisamente, el objetivo de este trabajo consiste en analizar los cambios operados en la administración del comercio exterior y su impacto sobre la

actividad industrial, específicamente en sus cuentas externas en los primeros tres años de gobierno (2016-2018). Se trata, por cierto, de un proceso que al momento de realizar esta investigación se encontraba en pleno desarrollo pero que, dada su relevancia y la inexistencia de literatura al respecto, resulta pertinente llevar a cabo un análisis preliminar que abarca a tres de los cuatro años de gobierno.

Con tal finalidad en la primera sección se analizan sintéticamente algunos aspectos sobresalientes del régimen económico introducido por la alianza Cambiemos, considerando a su vez la situación previa. En la siguiente sección, se aborda el alcance de la apertura comercial enfatizando en las modificaciones operadas con respecto a la etapa anterior, así como su repercusión sobre las distintas ramas sectoriales. En el cuarto apartado se pasa revista al impacto que tuvo la desregulación del comercio exterior sobre la balanza comercial industrial y la actividad manufacturera en general. Finalmente, se esbozan unas breves conclusiones finales.

1. Los rasgos sobresalientes del nuevo régimen económico y su impacto en el desempeño industrial

La crisis del año 2001/02 expresó el fin al modelo de valorización financiera instaurado en 1976 y al largo proceso de desindustrialización que el mismo conllevaba. Al respecto, basta con mencionar que, mientras en el año 2001 el PBI era un 30% mayor al vigente en 1976, el sector industrial se había reducido en un 15%¹.

Aunque existen algunas visiones que sostienen que el proceso de desindustrialización que ocurrió en la Argentina y otros países de Latinoamérica se asemejó al experimentado en los países centrales, la evidencia empírica demuestra lo contrario para el caso argentino. No solo se perdió parte del stock manufacturero y de los eslabonamientos productivos desarrollados durante la etapa sustitutiva, sino que también tuvo lugar un incremento de las heterogeneidades estructurales del aparato fabril (Azpiazu y Schorr, 2010).

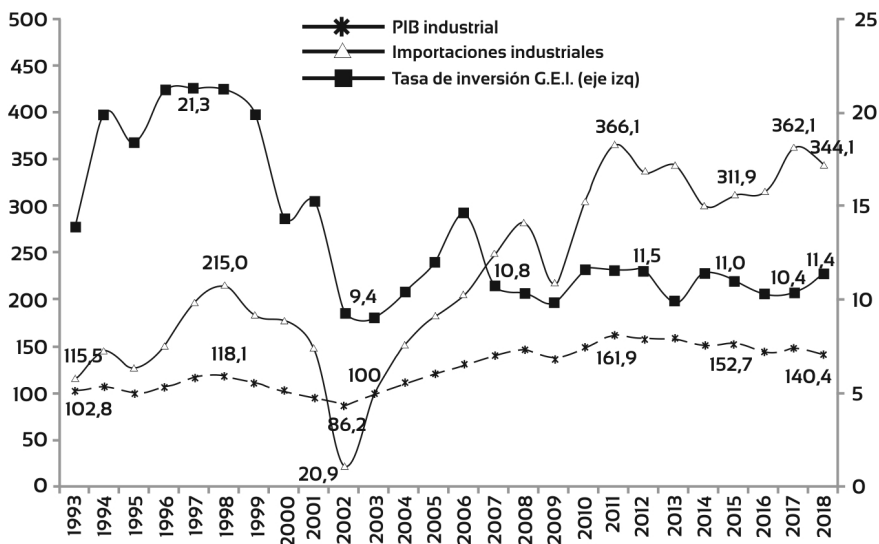
El fin de la Convertibilidad permitió iniciar un proceso de recuperación en el que la industria se expandió a tasas históricas e incluso más altas que muchos de los países de la región durante los primeros años: entre 2003 y 2007, la actividad fabril creció 10,4% anual (gráfico 1), en tanto que, según la CEPAL, las industrias de Brasil y México crecieron en torno al 3,5%. Tamaña recuperación no solo se explica por la caída previa a la crisis, que había dejado disponible una gran capacidad ociosa y bajos salarios, sino también por

1- Datos correspondientes al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

la vigencia de un tipo de cambio alto². Posteriormente, también actuó como factor relevante la creciente demanda de productos industriales sustentada en la recuperación paulatina de los salarios reales.

La trayectoria sectorial experimentó, no obstante, una interrupción al crecimiento a partir de la implosión de la crisis mundial y, más particularmente, a partir de la emergencia de la restricción externa en 2011. Tras una considerable contracción del 7,3% en 2009, se reimpulsó la etapa de crecimiento industrial en 2010 y 2011 (con alzas del 10,9% y 7,7% anual, respectivamente). Sin embargo, ese impulso no logró mantenerse y la industria entró en una larga fase recesiva cuya contracción alcanzó el 13,1% en el acumulado del período 2011-2018. En este proceso de declinación industrial se avizoran dos etapas bien diferenciadas, no solo por las causas que originan su caída, sino también por su magnitud: mientras entre 2011 y 2015 la industria cayó al 1,5% anual acumulativo, durante el periodo de la alianza Cambiemos la caída fue del 2,8% anual acumulativo.

Gráfico 1. Evolución del valor agregado bruto industrial*, importaciones industriales en precios constantes (número índice base 2003=100) y tasa de inversión Grandes Empresas Industriales (eje izq.)



Nota: se empalmó la serie del año base 2004 (revisada en 2016) con la serie histórica empalmada por INDEC con año base 1993 (1980-2003).

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Cabe señalar que los factores que explicaron el estancamiento del producto y de la actividad industrial durante la última fase kirchnerista (2012-2015) son aún materia de debate. Algunos autores ponen el énfasis en el proceso inflacionario y la consiguiente apreciación del tipo de cambio real, el impacto de la crisis brasilera y la implementación de controles a las importaciones y a la venta de divisas (véase, por ejemplo, Broda, 2015; Gerchunoff y Llach, 2018; Levy Yeyati y Castro, 2012). Por otro lado, existen otras líneas de investigación que, si bien consideran algunos de los factores previamente señalados, apuntan como causa principal a la ausencia de políticas industriales coordinadas y dirigidas que promovieran un cambio en la estructura productiva (Abeles y Amar, 2017; Kulfas, 2016; Castells y Schorr, 2015; Manzanelli y Basualdo, 2017; Lavarello y Sarabia, 2015; Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2014; Schorr y Wainer, 2017; entre otros).

Estas últimas consideraciones remiten a los límites típicos que la restricción externa le impone al crecimiento industrial y de la economía en general en estructuras subdesarrolladas como la de Argentina (Braun y Joy, 1968; Diamand, 1973). Sin embargo, la restricción externa actual no se produjo en circunstancias de una mayor integración del espectro fabril y ciertos avances tecnológicos (Abeles y Amar, 2017; Castells y Schorr, 2015; Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2014) como ocurrió, con sus más y sus menos, durante la industrialización sustitutiva. De hecho, tal característica se manifiesta en la elevada elasticidad de las importaciones con respecto al crecimiento industrial: mientras el valor agregado industrial se expandió el 61,9% entre 2003 y 2011, las importaciones industriales en precios constantes lo hicieron al 266,1%. Por el contrario, cuando la industria inició la etapa de involución, las importaciones industriales también lo hicieron (gráfico 1).

Uno de los factores que explica la no modificación de la estructura productiva fue el largo período de subinversión en el ámbito fabril que tuvo como protagonistas a las grandes compañías industriales en un contexto marcado por la ausencia de política industrial (Manzanelli, 2019; Manzanelli y Calvo, 2020). Tal como lo muestra el gráfico 1, su tasa de inversión alcanzó apenas el 11,6% del valor agregado durante la primera administración kirchnerista (2003-2007), a pesar de contar con ganancias extraordinarias, y se mantuvo en el orden del 11% con posterioridad.

Por su parte, durante la asunción de la alianza Cambiemos se mantuvieron bajos esos niveles de inversión. Se trató de un escenario macroeconómico

2- Existen un conjunto de autores que discuten la importancia del tipo de cambio alto en la recuperación de la industria –cfr., por ejemplo, Amico y Fiorito (2017)–.

cualitativamente distinto en la medida que el nuevo régimen tuvo un sesgo que podría caracterizarse como adverso para el desarrollo de la actividad industrial por, al menos, tres cuestiones centrales. En primer lugar, se dio inicio a un nuevo y acelerado ciclo de valorización financiera que tendió a desviar la inversión desde la esfera productiva hacia la financiera³. En segundo término, se implementó un ajuste fiscal y monetario, se tendió a reducir los salarios reales y a aumentar la desocupación, todo lo cual acarreó un retroceso del consumo (CIFRA, 2019). Por último, se desplegó una apertura comercial que, en un contexto de estas características, indujo a una mayor presión importadora que se tradujo en un incremento del 10,3% de las importaciones industriales en valores constantes entre 2015 y 2018 (gráfico 1). Este dato resulta aún más relevante si se tiene en cuenta la caída del consumo y del PIB industrial.

Buena parte de estos elementos tenían relación con el diagnóstico inicial de la alianza Cambiemos. Desde su óptica, los desequilibrios macroeconómicos y la “falta de crecimiento” eran producto del intervencionismo estatal que impulsaba una sobreexpansión del consumo interno sobre la base de los altos salarios de los trabajadores y un elevado gasto público, lo cual provocaba un cuantioso y creciente déficit fiscal que potenciaba un proceso inflacionario creciente y un desequilibrio de las cuentas externas. Se trataba de un viraje en el análisis económico de las causas de la restricción externa inscripto en la concepción ortodoxa del enfoque monetario de la balanza de pagos⁴, según el cual el déficit externo se produce por exceso de emisión monetaria y su resolución requiere de políticas monetarias contractivas o la eliminación de las fuentes de exceso de creación monetaria como es el déficit fiscal⁵.

Así, desde la visión oficial, las recetas para resolver los desequilibrios económicos no residían en políticas que tiendan a diversificar la matriz industrial y reorientar el excedente a la inversión, sino en la reducción de los

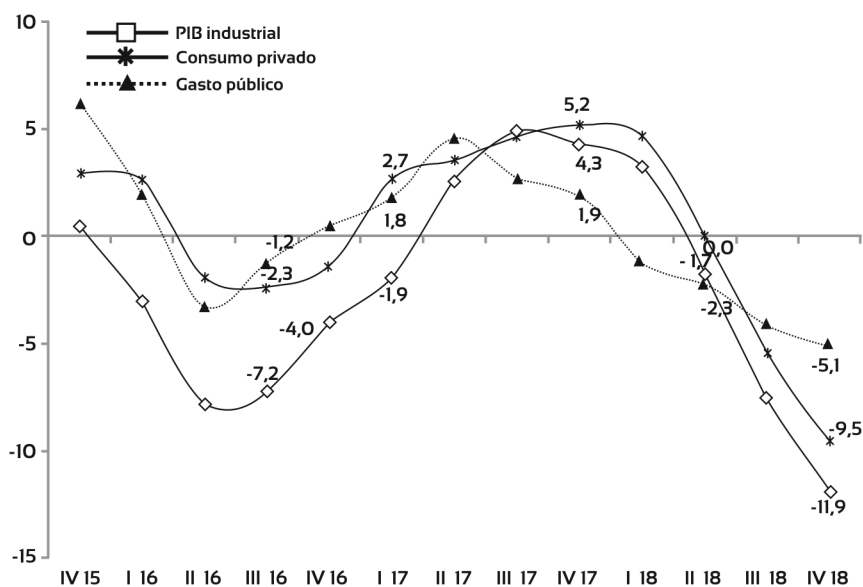
3- El mecanismo de la valorización financiera durante la gestión de Macri se cimentó en un aumento de la tasa de interés respecto a la variación del tipo de cambio (Manzanelli, González y Basualdo, 2017). Se trata de una modalidad distinta a la primera variante de la valorización financiera que se desarrolló en la Argentina (1976-2001) basada en el diferencial positivo entre la tasa de interés local y la internacional (Basualdo, 2010). Sin embargo, ambas variantes comparten el hecho de que la valorización financiera se expresa en el endeudamiento externo y la fuga de capitales al exterior.

4- Sobre el enfoque monetario de la balanza de pagos y el contexto de su surgimiento puede consultarse Gechunoff y Llach (2018: 407-413) y Brenta (2006).

5- Respecto al diagnóstico oficial puede consultarse, por ejemplo, a Presidencia de la Nación (2016) y BCRA (2015).

salarios reales, el recorte del gasto público y la elevación de la tasa de interés. De allí que la política económica deterioró los dos componentes de la demanda que dinamizaban al producto bruto industrial: el consumo privado y el gasto público. Tal como puede constatarse en el gráfico 2, la evolución del valor agregado industrial tuvo una estrecha correspondencia con ambos indicadores, especialmente con el consumo privado, durante el período 2015-2018.

Gráfico 2. Variación interanual del producto bruto industrial, el consumo privado y el gasto público en precios constantes, 1° trimestre 2015 - 4° trimestre 2018 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

En el gobierno de Cambiemos pueden distinguirse dos etapas cuyo punto de inflexión fue la corrida cambiaria desatada en abril de 2018. En la primera, el ajuste fiscal y la reducción del consumo privado fueron de menor magnitud que en el segundo, donde se puso en marcha un ajuste superior en el marco del acceso a un nuevo crédito con el Fondo Monetario Internacional

(FMI). De allí que el nivel de contracción industrial haya sido superior en 2018 con respecto a 2016, en tanto que durante 2017 se asistió a una expansión del consumo privado y el producto industrial.

Las razones de la interrupción del crecimiento fabril de 2017 y el inicio de una fuerte contracción en 2018 deben buscarse también en los límites que tuvo la valorización financiera. La elevación de las tasas de interés, cuyo principal instrumento fueron las Lebac (letras emitidas por el Banco Central) durante los primeros dos años del gobierno, puso en marcha un mecanismo de valorización financiera interna, es decir, en pesos, pero con altos rendimientos en dólares, dado que se establecieron altas tasas de interés en moneda local respecto a la variación del tipo de cambio.

Tal como puede apreciarse en el gráfico 3, en diciembre de 2015 la devaluación estuvo acompañada por altas tasas de interés hasta el segundo trimestre de 2016. Luego se inició un sendero de reducción de tasas, pero con un tipo de cambio estable durante 2017. Es decir, en ese período también se garantizaron las ganancias en dólares, ya que las tasas en pesos en las letras de corto plazo luego eran cambiadas por dólares a un similar tipo de cambio. Esta “bicicleta financiera” contó, además, con el reaseguro del dólar futuro para los inversores especulativos, cuya entrada y salida estuvo facilitada por la eliminación de las restricciones a los movimientos de capitales y la desregulación en el mercado de cambios durante la gestión de Cambiemos.

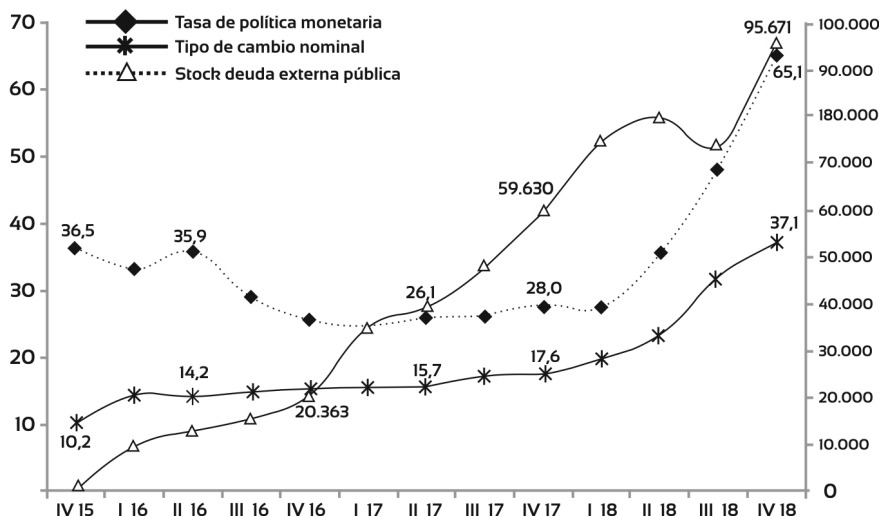
Se inició, de esta manera, un nuevo ciclo de endeudamiento externo que es la resultante de dos procesos convergentes: las inversiones de cartera de extranjeros en el marco de la “bicicleta financiera” y las crecientes necesidades de divisas del gobierno en virtud, por un lado, de la ampliación del déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos que alcanzó, en el marco de la apertura comercial, al 5% del PIB en 2017 y 2018 (CIFRA, 2019) y, por el otro, de la elevada y permanente fuga de capitales al exterior que tuvo su epicentro en la corrida cambiaria en abril de 2018. Asimismo, el acuerdo con el FMI derivó en la implementación de una política monetaria de fuerte sesgo ortodoxo (congelamiento base monetaria y 65,1% de tasa de interés promedio en el último trimestre de 2018).

Esto restringió aún más los límites de la inversión productiva, que ya evidenciaba un bajo nivel durante la etapa anterior, principalmente por efecto de la cúpula industrial. Como afirmamos previamente durante el período 2003-2015, la tasa de inversión de las grandes empresas industriales que integran el panel de las 500 empresas de mayor tamaño fue de tan solo el 11,1% sobre el valor agregado (Manzanelli, 2019). Se trató de un nivel que fue inferior al registrado durante la década de 1990 y sistemáticamente menor a la tasa de inversión nacional. A pesar de esa baja base de comparación, la

tasa de inversión de las grandes empresas industriales se redujo aún más durante los primeros dos años de gestión de Cambiemos (del 11,0% al 10,4% entre 2015 y 2017) para luego en 2018 mostrar una leve mejoría (11,4%).

Así, el resultado agregado de los tres primeros años de la gestión de Macri indica que la producción fabril se redujo 11,9% entre el cuarto trimestre de 2018 y el mismo período de 2015. En ese comportamiento incidió, en efecto, el ajuste fiscal y salarial, y la elevación de la tasa de interés mencionada previamente en un escenario de cambios significativos en la estructura de precios relativos –y, por consiguiente, de las rentabilidades relativas– en detrimento de la industria manufacturera⁶.

Gráfico 3. Stock de deuda externa pública, tasa de interés de política monetaria y tipo de cambio nominal, 4° trimestre 2015 - 4° trimestre 2018 (millones de dólares y porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y BCRA.

6- De acuerdo con datos del INDEC, la variación de los precios implícitos de la industria entre 2015-2018 fue un 5,9% inferior en promedio al PBI y sistemáticamente menor al movimiento de precios del resto de los sectores, principalmente de electricidad, gas y agua (-34,8%) y atento al nuevo régimen de valorización, de intermediación financiera (-19,6%).

En efecto, es bajo estas circunstancias en el que se desplegó la apertura comercial, que no hizo otra cosa que coadyuvar a profundizar el escenario de recesión industrial. En el siguiente apartado se persigue estilizar el análisis de sus principales características procurando establecer comparaciones con respecto a la etapa anterior.

2. Las “apariencias engañan”: los cambios en la política de control de las importaciones durante la gestión de Cambiemos

Aunque los cambios introducidos por la gestión Cambiemos se presentaron como instrumentos que reportarían mayor protección a la producción local⁷, se observó en este periodo un incremento de las importaciones industriales en valores constantes desde el 2015, incluso en el contexto de caída de la actividad y el consumo. El objeto de este acápite consiste en analizar las características que asumió la política de control de las importaciones del nuevo gobierno.

Con tal finalidad, y antes de adentrarse en el análisis específico de las modificaciones impulsadas por la alianza Cambiemos, resulta necesario pasar revista a la situación previa, ciertamente contrastante en materia de regulación de las compras del exterior. Cabe señalar con respecto a ellas que, si bien disminuyeron el flujo importador, no existe evidencia que indique que estas fueron realizadas en el marco de una política industrial. Las mismas comenzaron con el objeto de atender los efectos perniciosos de la crisis de 2008 e incrementaron su importancia a partir de la emergencia de la restricción externa. En el cuadro 1 se resumen las más relevantes.

Las licencias no automáticas fueron el instrumento primordial empleado en la regulación de las importaciones a partir del estallido de la crisis mundial y hasta el año 2013, cuando fueron reemplazadas en su totalidad por un nuevo instrumento: las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI).

Cuadro 1. Principales medidas vinculadas con la regulación de las importaciones, 2008-2018

Vigencia	Instrumento	Normativa	Cobertura
2008- 2013	Licencias no automáticas	Resoluciones del Ministerio de Economía y Producción N° 485 /05, 486/05, 689/06, 694/06, 217/07, 343 /07, 47/07, 61/07, 588/08, 589/08, y sus modificatorias. Resoluciones del Ministerio de Producción N° 26/09, 61/09, 165/09, 337/09 y sus modificatorias. Resolución del Ministerio de Industria N° 45/11 y sus modificatorias.	En 2009, abarcó 361 posiciones del NCM. Para 2011, se amplió a 578 posiciones.
2010-2015	Monitoreo de compra de divisas para importación	Comunicaciones A 5065, 5057 y 5274 del BCRA.	Total
2012-2013	Compensaciones de importaciones con exportaciones	Sin normativa / Acuerdo informal	Indefinido
2012-2015	Incremento de aranceles para bienes de capital (Alicuotas de 14% y 2%)	Decreto N° 1026/2012	Bienes de capital y otros
2008- Actualidad	Incremento de impuestos internos a vehículos y embarcaciones de alta gama (alícuotas de entre 30% y 50%)	Ley N° 24.674 de Impuestos Internos y sus modificatorias, Decreto N° 2344/08, Decreto N° 38/11 y sus modificatorios.	Bienes con precio superior a U\$S 20.000
2012-2015	Declaraciones Juradas Anticipadas (DJAI)	Resolución General AFIP N° 3252/12 y 3255/12.	Total
2016- Actualidad	Licencias no automáticas	Resolución del Ministerio de Producción N° 5/15 y sus modificatorias. Resolución de la Secretaría de Comercio E 523/17 y sus modificatorias.	En 2016 abarcó a 1350 posiciones arancelarias del NCM. En septiembre de 2018 se redujo a 1194.

Fuente: elaboración propia en base a la AFIP, BCRA, Infoleg y Chena, Panigo, Wahren y Bona (2018).

Cabe apuntar que en el período 2010-2012 se pusieron en marcha otras medidas regulatorias del comercio exterior, como es el caso del monitoreo y las exigencias para liberar divisas en los pagos de importaciones a cargo del Banco Central. Por otro lado, se incrementaron los aranceles a la importación de ciertos productos –bienes de capital que habían sido eliminados en 2001 y productos de la industria electrónica– y se desplegaron medidas paraarancelarias como el incremento de los impuestos internos de autos de alta gama y productos electrónicos importados.

Posteriormente, se estableció para algunos sectores la obligatoriedad de compensar cada dólar importado con un equivalente de exportación. Como resulta evidente, muchas empresas no poseían capacidad exportadora, razón por la cual la Secretaría de Comercio de entonces permitió la asociación de estas empresas con otras que ya realizaban exportaciones para efectuar la compensación. Según Kulfas (2014), la medida generó la aparición de un mercado de cuotas de exportación –cuyo costo osciló entre 5% y 13% sobre el valor de lo exportado–, incrementando los márgenes de las empresas exportadoras.

Bajo estas circunstancias, con el cambio de autoridades de la Secretaría de Comercio a fines de 2013, se modificó el esquema de regulación de las importaciones implementando como única medida para el control de las importaciones las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI), según las cuales toda operación de importación debía contar con la aprobación previa por parte de la Secretaría de Comercio. En la práctica se tendió a habilitar las importaciones de aquellos bienes que no se producían en el país y se procuró que las demandas de importaciones de las grandes empresas tuvieran un correlato en materia de inversión y generación de empleo, fundamentalmente a partir de 2014. Tal instrumento, a diferencia de las LNA, no se realizó por posición arancelaria sino por empresa.

2.1. Las LNA como instrumento de regulación del comercio exterior 2015-2018

En la visión de la alianza Cambiemos, las regulaciones a las compras externas vigentes durante el final del ciclo kirchnerista frenaban el crecimiento económico y generaban distorsiones en la economía. Por otro lado, a partir del fallo adverso de la OMC⁸, se dispuso la eliminación de las DJAI y se las reemplazó por el Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI). El nuevo esquema volvió a establecer las licencias automáticas y no automáticas en la regulación de las importaciones.

A continuación, realizaremos un análisis del nuevo instrumento en cuestión comparándolo con su semejante desplegado por la administración kirchnerista en el año 2011 a partir del comportamiento⁹ de las importaciones

amparadas por las LNA sobre las importaciones totales. No se establecen comparaciones con las DJAI abandonadas a fines de 2015 debido a que no se cuentan con datos oficiales sobre los productos y montos alcanzados por estas últimas; no obstante, ello es indiscutible que su eliminación provocó una mayor desregulación en el control de las importaciones.

Como afirmamos previamente, el nuevo sistema de licencias fue presentado como el mantenimiento de la protección industrial y se lo comparó con el régimen kirchnerista previo al sistema de las DJAI planteando que, incluso, la gestión actual había aumentado la cantidad de LNA. Ciertamente, el sistema de las LNA de fines de diciembre de 2015 trepó a 1.375 posiciones y en 2017 se redujo a 1.194 posiciones, cuando en 2011 eran 578. Sin embargo, del análisis se desprenden dos aspectos que matizan sobremanera el alcance de tales licencias, a saber: la participación relativa de estas nuevas licencias es muy limitada en las importaciones del país y se evidencia una baja utilización del instrumento en forma activa para demorar o restringir el ingreso de importaciones, razón por la cual las LNA tienen un impacto nulo en la protección real de los productos que ampara.

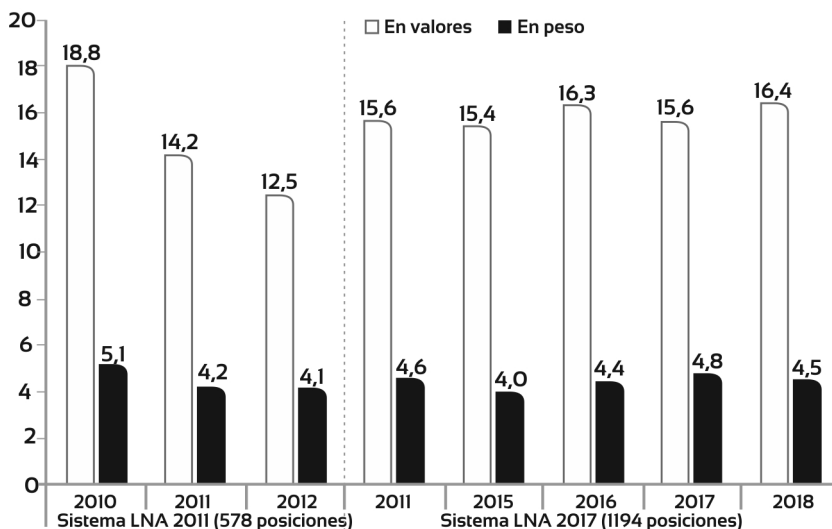
En rigor, las LNA no necesariamente constituyen estrictos controles a las importaciones dado que la Organización Mundial de Comercio establece que su alcance se restringe al análisis de los productos a importar correspondientes a las posiciones arancelarias afectadas durante un lapso que no exceda los dos meses y no puede tener efectos de restricción o distorsión adicionales sobre las importaciones (OMC, 1994). Sin embargo, en caso de activarse el trámite y producirse la demora, la medida acarrea necesariamente un incremento indirecto del bien importado asociado al costo financiero (vinculado al costo de oportunidad del capital inmovilizado) y al costo de almacenamiento generando de esta manera un desincentivo para importar (Heyn y Moldován, 2011).

8- Las políticas comerciales aplicadas durante el ciclo kirchnerista suscitaron varios reclamos ante la OMC efectuados por diversos países desde el año 2012. Estados Unidos, Japón y la Unión Europea impulsaron una denuncia conjunta que derivó, pese a la apelación del gobierno argentino, en la obligación de desmontar los instrumentos empleados para la regulación del comercio, en particular, las DJAI.

9- El mismo se estudiará a partir de la incidencia de las LNA en las importaciones totales de ambos regímenes de control de las importaciones. Para calcularlo, se obtuvieron las diferentes posiciones arancelarias de uno y otro sistema con las cuales se calculó el flujo de importación de cada uno de los años. Finalmente, el indicador “incidencia de las LNA” se construyó como el ratio entre el valor (o peso –kg–) de las importaciones alcanzadas por las LNA y el valor (o peso –kg–) de las importaciones totales.

Las evidencias aportadas por el Gráfico 4 parecen constatar que en los hechos el sistema de LNA vigente en 2011 constituyó una efectiva barrera de contención que tendió a reducir las importaciones de las posiciones amparadas por las mismas durante la administración kirchnerista. En términos más específicos, la implementación del sistema de licencias cobró un fuerte impulso en el crítico año 2009, cuando alcanzó un universo de 361 posiciones arancelarias, en tanto que en 2011 se amplió la cobertura a 578 productos. La participación de las importaciones medida en valores de estas 578 posiciones sobre el total de importaciones del país cayó 5,5 puntos porcentuales –del 18,0% al 12,5%– entre 2010 y 2012 (gráfico 4); el mismo comportamiento, aunque con menos intensidad, se observa para el análisis de las importaciones en cantidades: caen del 5,1% al 4,1%¹⁰.

Gráfico 4. Incidencia de las LNA en las importaciones totales según el sistema vigente en 2011 y el de 2017, 2010-2018 (porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base al INDEC e Infoleg.

10- Esto también se constata en un trabajo del Ministerio de Economía para los años previos. Allí se advierte que una vez aplicadas las licencias no automáticas, el nivel de importaciones de las posiciones alcanzadas por la medida sobre el nivel de importaciones totales se redujo de 8,3%, entre los años 2007 y 2008, a 6,5% para el tercer trimestre de 2009 (MECON, 2009).

Por el contrario, las evidencias del gráfico 4 exhiben que el sistema de LNA de 2017 (1194 posiciones) no modificó en nada la gravitación de las importaciones de los productos amparados por él en las importaciones totales: su incidencia pasó del 4,6% en 2011 al 4,5% en 2018 medida en peso (kg), en tanto que la incidencia en valores registró un incremento del 15,6% en 2011 al 16,4% en 2018. Es decir, si las LNA hubiesen oficiado como instrumento de regulación de las importaciones, se hubiese esperado una merma del flujo importado tal como sucedió con el sistema de 2011.

No parecen desprenderse de estos datos elementos contundentes de protección industrial, sino más bien lo contrario. Esta política comercial que aunque en apariencias pareciera cubrir más productos que su semejante emplazada en 2011, no parece haber registrado un uso activo de la misma. En un contexto de caída de la actividad fabril y un incremento de las importaciones industriales, dado el uso que se dio de este instrumento –siendo el único vigente para la regulación del comercio– puede interpretarse que no solo se constata una apertura comercial respecto al sistema de las DJAI, sino también respecto al de las LNA del gobierno kirchnerista.

No obstante ello, vale la pena indagar en las características del nuevo sistema de LNA a partir del examen de las altas y bajas de las LNA durante la gestión de Cambiemos en comparación a las vigentes en 2011 (cuadro 1). Como se mencionó, en términos agregados se trató de un aumento en la cantidad de LNA con relación a 2011, ya que en 2018 hubo 797 altas de licencias y 181 bajas, es decir, un efecto neto de 616. Sin embargo, al observar la participación unitaria de cada partida sobre las importaciones totales, se observa que los productos cuya LNA fue eliminada poseen una gravitación individual superior a los que fueron dados de alta.

De esta manera, la participación de las 797 altas en las importaciones totales en 2018 fue de 7,0% y el de las 181 bajas, 3,8%, por lo que la participación relativa unitaria de las bajas fue de 0,02% y el de las altas de 0,009%. Esta brecha fue muy superior en un año de crecimiento como lo fue 2017, cuando la incidencia en las importaciones de las 797 altas fue de 6,5% y el de las 181 bajas de 5,0%.

Por su parte, el análisis sectorial de las altas y bajas permite arribar a dos cuestiones que resultan interesantes para evaluar las características de esta política. La primera es que en diversos sectores las partidas que se incorporaron como LNA, pese a ser importantes en cantidad, no alteraron en lo más mínimo la participación de esas partidas en las importaciones. La segunda se vincula con el hecho de que en otros sectores las bajas de LNA son más relevantes en su cantidad e importancia en las importaciones que las altas, razón por la cual en estos sectores se advierte una disminución en la regulación de las compras al exterior.

Un ejemplo emblemático de la primera cuestión es el referido a la industria textil, ya que se incorporaron 307 LNA y la incidencia de las mismas en las importaciones totales no solo no disminuyó, sino que aumentó. Lo propio cabe para la industria de maquinaria y equipo, la industria de caucho y plástico, y minerales no metálicos.

Por su parte, también hay un conjunto de sectores donde las altas de LNA tuvieron un impacto nulo, como lo fue en prendas de vestir, madera y edición e impresión. En efecto, en estos sectores y en los mencionados anteriormente la incorporación de LNA no implicó en los hechos un mayor nivel de protección, al menos desde esta aproximación a su incidencia en las importaciones totales¹¹.

Respecto a la segunda cuestión planteada del análisis sectorial –a saber: los sectores en los que las bajas son mayores que las altas– cabe apuntar que en esta condición se encuentra la industria papelera, la de equipo de radio, televisión y comunicaciones (en especial, celulares, altoparlantes, cámaras de televisión y digitales, radios de auto) y la de equipo de transporte (motos y bicicletas).

Un caso especial que también se integra en este segmento de “perdedores” es el de la industria de metales comunes ya que las 6 incorporaciones de licencias no automáticas tienen una participación reducida e invariante (0,04% en 2018) en tanto que las 5 licencias eliminadas son de bienes de mayor importancia (0,22% en 2018). Se trata, principalmente, de los productos de acero laminados en frío y tubos de entubación o producción para la industria petrolera. Ambos productos de suma relevancia para el Grupo Techint que es monopolístico en esos mercados a través de Siderar y Siderca, respectivamente.

Cuadro 2. Cantidades e incidencia en las importaciones totales de las altas y bajas de las Licencias No Automáticas respecto al esquema de 2011, 2018 (cantidades y porcentajes) **a) Altas de licencias no automáticas.**

	Cant.	% Importaciones totales				Principales productos importados en 2018
		2015	2016	2017	2018	
Alimentos y bebidas	2	0,00	0,00	0,01	0,02	Alcohol etílico
Textiles	307	0,43	0,46	0,42	0,53	Artículos de cama, de juegos y telas, etc.
Prendas de vestir	140	0,15	0,18	0,16	0,16	Salidas de baño, pantalones largos, calzones, shorts, etc.

11- Cabe señalar que esto también se advierte en términos absolutos, es decir, que en los sectores mencionados se advierte un incremento en el valor de las importaciones.

Curtido y cuero	1	0,05	0,06	0,05	0,03	Suelas y tacos de caucho o plástico
Madera	12	0,05	0,04	0,06	0,05	Tableros de fibra, madera chapada, tableros ensamblados, perfiles, tableros de partículas, puertas, marcos
Papel	1	0,07	0,08	0,06	0,06	Pañales para bebés
Edición e impresión	5	0,02	0,02	0,02	0,02	Libros de contabilidad y artículos de librería
Química	31	0,31	0,35	0,33	0,25	Polímeros acrílicos, herbicida, desinfectantes, ácido sulfúrico, pinturas, antioxidantes, etc.
Caucho y plástico	20	0,32	0,33	0,29	0,36	Juntas y tapas de plástico, tubos, artículos de cocina o tocador, correas de transmisión, etc.
Minerales no metálicos	10	0,03	0,04	0,04	0,18	Productos de cerámica y de vidrio
Metales comunes	6	0,04	0,04	0,03	0,04	Tubos empleados en oleoductos o gasoductos, aleaciones de cinc en lingotes, alambre de cobre
Productos de metal	44	0,45	0,44	0,38	0,39	Art. de aluminio de uso doméstico y para la construcción material de andamiaje y de encofrado
Maquinaria y equipo	142	2,84	2,90	2,82	3,20	Calderas, partes de tractores, cosechadora, cortadora de césped, máquinas para limpieza, centrifugadoras, lavavajillas, embotelladoras, etc.
Máquinas y aparatos eléctricos	25	0,55	0,62	0,64	0,72	Acumuladores eléctricos, cables, lámparas, disyuntores, grupos electrógenos, avisadores contra robo o incendio
Equipos de radio, TV y comunicacio.	1	0,01	0,01	0,01	0,01	Condensadores eléctricos fijos
Instrumentos médicos y ópticos	17	0,39	0,38	0,35	0,33	Instrumentos medición, jeringas, agujas, fibras ópticas y sus cables, etc.
Vehículos	13	0,87	0,72	0,75	0,62	Ejes con diferencial, partes de motores, volantes, cajas de dirección, vehículo con motor de émbolo (pistón), partes de motocicletas
Equipo de transporte	7	0,11	0,19	0,03	0,02	Partes y piezas de locomotoras, señalización para vías, motores de aviación, barcos
Muebles y colchones y otros n.c.p.	13	0,02	0,04	0,03	0,04	Colchones, somieres, asientos de ratán, termos, instrumentos musicales
Total Altas	797	6,71	6,90	6,50	7,02	

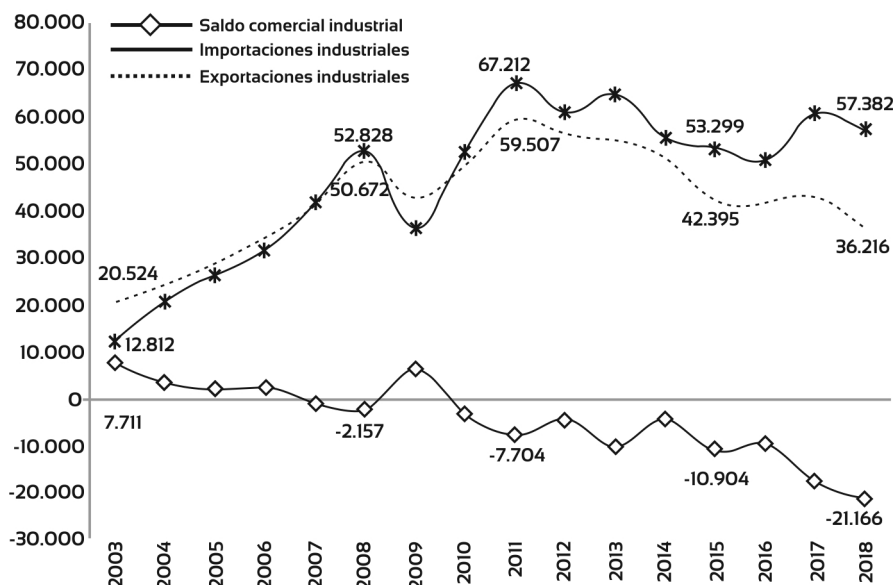
Fuente: elaboración propia en base al INDEC, Resoluciones N° 5/15 y E 523/17 y sus modificatorias.

	Cant.	% Importaciones totales				Principales productos importados en 2018
		2015	2016	2017	2018	
Textiles	39	0,33	0,37	0,28	0,10	Tejidos de poliéster, fibras discontinuas, hilados diversos y tejidos
Prendas de vestir	1	.	.	.	.	Sombreros
Curtido y cuero	1	0,00	0,00	0,00	0,00	Carteras
Papel	20	0,26	0,20	0,14	0,15	Diversos tipos de papel y cartón, envases.
Edición e impresión	1	0,00	0,00	0,00	0,00	Calcomanías vitrificables
Química	7	0,30	0,29	0,31	0,24	Copolímeros de propileno, isocianatos, peróxido y cloruro de benzoilo
Caucho y plástico	8	0,37	0,45	0,42	0,29	Neumáticos para autobuses o camiones y para bicicleta, plásticos de polímeros de cloruro de vinilo
Minerales no metálicos	9	0,04	0,04	0,04	0,03	Vidrio contrachapado para automóviles, barcos y aeronaves, partes de vidrio
Metales comunes	5	0,24	0,19	0,20	0,22	Productos de acero laminados planos en frío, tubos de entubación o de producción para extraer petróleo o gas, alambre de cobre y hierro
Productos de metal	6	0,21	0,10	0,11	0,19	Útiles de embutir, herramientas para cortar, tuercas
Maquinaria y equipo	35	0,59	0,64	0,84	0,44	Moldes para caucho o plástico, aire acondicionado, equipos de desobstrucción de cañerías, máquinas de enrollar
Máquinas de oficina e informática	3	0,26	0,28	0,92	0,51	Notebooks y tablets
Máquinas y aparatos eléctricos	4	0,18	0,15	0,19	0,21	Aparatos de alumbrado y de corte, acumuladores eléctricos
Equipos de radio, TV y comunicacio.	15	0,32	0,30	0,38	0,39	Celulares, altoparlantes, cámaras de televisión y digitales, radio de auto
Instrumentos médicos y ópticos	2	0,00	0,00	0,00	0,00	Metros, soportes ópticos
Vehículos	5	0,05	0,16	0,16	0,14	Automóviles y partes de motores
Equipo de transporte	13	0,55	0,66	1,01	0,86	Motos y bicicletas, y sus partes
Muebles y otros n.c.p.	7	0,00	0,00	0,00	0,00	Muebles y sus partes, encendedores
Total bajas	181	3,70	3,82	5,00	3,78	

3. Las consecuencias de los cambios en la política de control de las importaciones sobre el sector manufacturero y su balanza comercial

La balanza comercial industrial comenzó a exhibir un déficit considerable a partir de la irrupción de la restricción externa en 2011. Sin embargo, el despliegue de diversos instrumentos de control sobre las compras al exterior – tratadas en el apartado anterior– tendió a morigerar el flujo de importaciones al pasar de 67.212 millones de dólares en 2011 a 53.299 millones de dólares en 2015. De esta manera, la administración kirchnerista finalizó su último año de gobierno con un déficit comercial industrial de 10.904 millones de dólares que, luego de las modificaciones desplegadas por la administración Cambiemos, se incrementó hasta alcanzar los 21.166 millones de dólares en 2018 (gráfico 5).

Gráfico 5. Exportaciones, importaciones y saldo comercial de productos industriales en dólares corrientes, 2003-2018 (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a Comtrade.

Sobre este desempeño cabe señalar varias cuestiones. En primer lugar, tal como observamos en el apartado anterior, el instrumento de regulación de las importaciones empleado por Cambiemos (LNA) no fue utilizado como

un sistema activo de contención de las importaciones. De esta manera, las compras al exterior experimentaron un ascenso del 7,7% en dólares corrientes (10,3% en valores constantes) durante el período 2015-2018. Este resultado tuvo lugar incluso en un contexto de contracción del consumo y de la actividad industrial, aunque es interesante notar que las importaciones reaccionaron por demás al crecimiento de la actividad en 2017 y fueron casi inelásticas ante las profundas contracciones de 2016 y 2018.

Por otro lado, las exportaciones no reaccionaron a los estímulos que se derivaron de la devaluación de la moneda y la reducción de las retenciones a los ingresos recibidos sobre las ventas al exterior de ciertos productos. Tal es así que las exportaciones cayeron 14,6% entre 2015 y 2018. Es decir, la duplicación del déficit comercial industrial no solo se debe al incremento de las importaciones, sino también a la importante caída de las exportaciones del sector manufacturero. Desde el punto de vista de las ramas que componen a la industria, cabe apuntar que, en todas ellas, con la única excepción de la industria de refinación de petróleo, se asistió a una caída de las ventas al exterior, incluso –aunque levemente– en el sector de alimentos y bebidas que es el de mayor competitividad internacional (cuadro 3).

Por el lado de las importaciones, el desempeño fue más heterogéneo. Fue significativo el aumento de las compras externas en prendas de vestir (74,1%), alimentos y bebidas (34 %), curtido y cuero (30,6%), refinación de petróleo (32%), edición e impresión (18,6%), maquinarias y aparatos eléctricos (29,9%) y vehículos (27,2%); en tanto que las importaciones cayeron en equipos de transporte (-32,4%), equipos de radio, televisión y comunicaciones (-14%) y productos de papel (-13%). Algunos de estos incrementos en las importaciones coinciden con la baja utilización del sistema de LNA analizados en el apartado anterior: son los casos de prendas de vestir, edición e impresión.

Si bien se trata de una visión agregada del fenómeno, el crecimiento de las importaciones en productos esenciales, como es alimentos y bebidas y prendas de vestir, en un contexto de caída del consumo, estaría indicando la sustitución de producción local por importaciones. De hecho, en esos sectores cayeron tanto el valor agregado (-1,9% y -10,1%, respectivamente) como el nivel de empleo registrado (-0,2% y -5,5%, respectivamente entre 2015 y 2018), tal como se desprende de las evidencias aportadas por el cuadro 4. Lo propio cabe resaltar con respecto al sector de curtido y cuero que experimentó un incremento anual acumulativo de las importaciones del orden del 9,3% entre 2015 y 2018, mientras que su valor agregado disminuyó a una tasa anual acumulativa de 7,3% y el empleo registrado del 6,9%.

Cuadro 3. Exportaciones, importaciones, saldo comercial e importaciones sobre consumo aparente* por sectores de actividad, 2015-2018 (millones de dólares corrientes y porcentaje)* El consumo aparente fue calculado a partir de la adición del valor bruto de producción (VBP) y las importaciones y la sustracción de las exportaciones.

	Importaciones		Exportaciones		Saldo comercial		Importaciones consumo/aparente	
	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018
Alimentos y bebidas	22.251	21.159	1.068	1.431	21.183	19.728	1,4	2,5
Tabaco	29	0,1	38	40	-9	-40	1,8	2,7
Textiles	243	228	1.009	1.038	-766	-810	14,8	23,4
Prendas de vestir	81	28	247	430	-167	-402	2,9	10,1
Curtido y cuero	853	579	585	764	268	-185	15,0	31,7
Madera	112	72	162	157	-50	-85	5,1	7,2
Papel	418	224	1.131	981	-714	-757	13,4	15,2
Edición e impresión	48	40	177	210	-129	-170	2,6	4,1
Refinación de petróleo	700	1.031	2.219	2.928	-1.519	-1.897	10,1	15,0
Química	5.187	3.667	11.097	10.955	-5.910	-7.288	29,6	31,9
Caucho y plástico	595	458	1.864	1.929	-1.269	-1.470	12,5	19,3
Minerales no metálicos	168	111	705	697	-537	-587	7,6	9,5
Metales comunes	3.598	2.546	2.415	2.576	1.183	-31	19,9	20,0
Productos de metal	246	192	1.382	1.585	-1.137	-1.393	13,6	19,2
Maquinaria y equipo	871	542	7.357	7.729	-6.487	-7.187	36,0	46,4
Máquinas de oficina, contabilidad e informática	25	10	1.187	1.120	-1.161	-1.110	64,2	81,0
Máquinas y aparatos eléctricos	163	87	2.872	3.731	-2.709	-3.644	39,3	54,2

	Importaciones		Exportaciones		Saldo comercial		Importaciones consumo/aparente	
	2015	2018	2015	2018	2015	2018	2015	2018
Equipos de radio, TV y comunicac.	42	26	4.370	3.759	-4.328	-3.733	36,2	49,4
Instrumentos médicos y ópticos	132	69	1.902	1.818	-1.771	-1.749	61,6	70,9
Vehículos	6.263	5.104	8.894	11.316	-2.631	-6.212	39,6	49,1
Equipo de transporte	307	11	1.766	1.193	-1.459	-1.182	81,7	73,4
Muebles y colchones	63	33	848	995	-785	-963	13,8	25,5
Total industria	42.395	36.216	53.299	57.382	-10.904	-21.166	17,7	23,7

Fuente: elaboración propia en base a Comtrade e INDEC.

Cabe señalar que no necesariamente esta sustitución de producción local por productos foráneos implica solamente la desaparición de empresas industriales¹², sino también la reconversión productiva de algunas de ellas en importadoras. Este hecho reduce el impacto que tales importaciones podrían tener en la reducción de los precios de esos bienes y por tanto en un beneficio para los consumidores locales. Probablemente vinculado a ello se advierte el aumento de la sustitución inversa de importaciones, esto es, el incremento del peso que tienen las mismas en el consumo interno. Tal es así que las importaciones sobre el consumo aparente crecieron del 17,7% al 23,7% entre 2015 y 2018 como consecuencia de su aumento en prácticamente todos los sectores de actividad (cuadro 3).

En cuanto al análisis del saldo comercial, los sectores con mayores niveles de déficits corresponden a Vehículos, Química y Maquinarias y equipo. Si bien los tres sectores ya registraban una balanza comercial negativa en 2015, el mayor aporte al crecimiento del déficit comercial industrial corresponde al sector automotriz, dado el fuerte aumento registrado en sus importaciones.

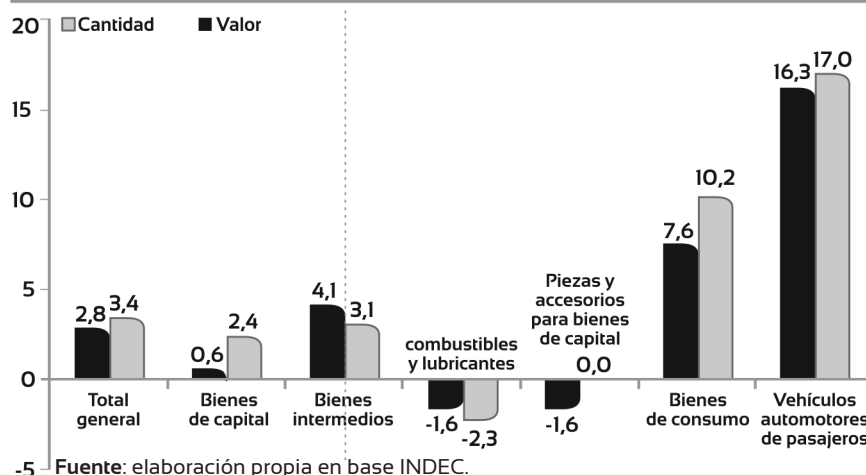
Adicionalmente se advierte un incremento de las importaciones de bienes finales como los de consumo (7,6%) y vehículos automotores de pasajeros (16,3%) –véase el gráfico 6–. Este dato es aún más relevante si se lo desglosa por los usos económicos de las importaciones en precios y cantidades: mientras el incremento de las cantidades de bienes de consumo fue de 10,2%, sus precios cayeron 2,5%. Lo propio sucedió en las compras externas

12- Según datos de la AFIP la cantidad de empleadores industriales se redujo en 3.493 entre diciembre de 2015 y el mismo mes de 2018.

de vehículos, aunque el descenso de precios fue más moderado (-0,9%). En un escenario de caída del consumo y la actividad estas evidencias abonan sustento a la hipótesis de la sustitución producción local por importaciones, ya sea en su modalidad de destrucción del acervo industrial doméstico como de la reconversión productiva de las firmas sobrevivientes.

Por su parte, la caída de las importaciones en otros rubros como equipos de radio, televisión y comunicaciones y maquinaria de oficina, contabilidad e informática, muestran otra faceta de la recesión, que es el efecto directo de la contracción del consumo y de la actividad en bienes no esenciales.

Gráfico 6. Tasa anual acumulativa de importaciones por uso económico (valor y cantidad) 2015-2018, porcentaje



Una parte importante de la producción de este tipo de bienes (como es el caso de celulares, televisores, reproductores de DVD, equipos de audio en el primer caso o de computadoras en el segundo) se realiza bajo el amparo del régimen industrial de Tierra del Fuego¹³, donde las empresas del sector mayormente se dedican al ensamble de partes y piezas importadas. En las ramas citadas no sólo se registró una importante caída del valor agregado industrial durante el período 2015-2018 (-3,3% y -18%, respectivamente) sino también una de las tasas más elevadas de destrucción de empleo registrado (-9% y -9,4%).

13- En 1972 se creó en la provincia de Tierra del Fuego un Régimen de Promoción que otorga beneficios fiscales y aduaneros con el objetivo de fomentar la proliferación de actividades económicas (Ley N° 19.640/72).

Cuadro 4. Tasa anual acumulativa del valor agregado industrial y del empleo registrado en el sector privado industrial, 2015-2018 (porcentajes y cantidad de puestos de trabajo)

	Valor agregado	Empleo registrado	Puestos de trabajo registrado
	TAA (%)	TAA (%)	Diferencia absoluta
Alimentos y bebidas	-1,9	-0,2	-2.416
Tabaco	-7,1	-5,3	-1.047
Textiles	-9,3	-4,0	-8.144
Prendas de vestir	-10,1	-5,5	-7.523
Curtido y cuero	-7,3	-8,8	-10.492
Madera	-1,5	-2,8	-2.309
Papel	-1,9	-1,3	-1.354
Edición e impresión	-3,4	-5,7	-7.372
Refinación de petróleo	-2,4	-19,5	-4.609
Química	-2,3	-2,3	-7.542
Caucho y plástico	-6,9	-2,2	-4.597
Minerales no metálicos	0,0	-1,9	-2.679
Metales comunes	3,3	-2,1	-2.439
Productos de metal	-0,1	-1,7	-4.883
Maquinaria y equipo	-2,5	-1,5	-3.293
Máquinas de oficina e informática	-18,0	-9,4	-1.385
Máquinas y aparatos eléctricos	-6,8	-1,3	-859
Equipos de radio, TV y comunicaciones	-3,3	-9,0	-3.219
Instrumentos médicos y ópticos	-6,0	1,1	284
Vehículos	-1,8	-1,9	-4.396
Equipo de transporte	-10,8	-4,1	-1.449
Muebles y colchones	-6,6	-1,0	-1.098
Total industria	-2,7	-2,2	-82.819

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Trabajo y Producción (OEDE).

4. Conclusiones

Los hallazgos de esta investigación permiten corroborar que, durante la administración Macri, se desplegó una política de apertura comercial, no solo con respecto a la vigente durante el periodo 2012-2015, sino también comparándolo con el esquema de LNA de 2011.

Al respecto, vale señalar que el incremento de 578 posiciones sujetas a LNA en 2011 a 1.194 posiciones en 2018 no supone una mayor cobertura ya que la incidencia de las 1.194 posiciones en las importaciones del país es más limitada que las 578 de 2011. Es decir, el actual esquema contempla mayor cantidad de posiciones que no tienen una participación significativa en las compras externas. Asimismo, la tendencia evidencia que el aumento de posiciones no disminuyó la gravitación de esos productos en las importaciones totales como sí se había constatado con el sistema vigente en forma previa a 2012.

De resultados de la apertura importadora se asistió a un incremento del 7,7% de las importaciones en dólares corrientes de productos industriales entre 2015 y 2018. Tal desempeño de las compras externas, junto a la importante disminución de las exportaciones fabriles, implicó una duplicación del déficit comercial del sector, que pasó de 10.904 millones de dólares en 2015 a 21.166 millones de dólares en 2018.

El ascenso de las importaciones se dio en un escenario contractivo de la economía en general y de la industria en particular, tanto por el sobreajuste en el consumo (público y privado) como por la modificación de estructura de precios relativos de la economía en detrimento de los precios de los bienes industriales. De allí que no carezca de sustento empírico la hipótesis de que durante la gestión macrista se haya producido la sustitución producción local por importaciones, ya sea, en su modalidad de destrucción del acervo industrial doméstico, como de la reconversión productiva de las firmas sobrevivientes en importadoras.

El sesgo adverso para la actividad industrial que adquirió la gestión macrista derivó en la profundización de la recesión industrial, la pérdida de puestos de trabajo y el cierre de establecimientos industriales, es decir, en un proceso de desindustrialización que es la contracara de los regímenes de acumulación sostenidos en la valorización financiera.

Referencias bibliográficas

Abeles, M. y Amar, A. (2017). La industria manufacturera y su encrucijada. En Abeles, M., Cimoli, M. y Lavarello, P. (eds.) *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina* (pp. 111-156). Santiago de Chile: CEPAL.

Amico, F. y Fiorito, A. (2017). "Inflación, crecimiento y balanza de pagos: el rol del tipo de cambio real". En Médici, F. (Ed.) *Discusiones sobre el tipo de cambio: el eterno retorno de lo mismo* (pp. 39-84). Moreno, Argentina: UNM Editora.

Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica Argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

BCRA (2015). Objetivos y planes respecto del desarrollo de la política monetaria, cambiaria, financiera y crediticia para el año 2016.

Braun, O. y Joy, L. (1968). A model of economic stagnation. A case study of the Argentine economy. *The Economic Journal*, 78(312), 868-887.

Brenta, N. (2006). *El rol del fondo monetario internacional en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política de ajuste del balance de pagos entre 1956 y 2003* (Tesis Doctoral). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Broda, M. y Asociados (2015) Carta Económica, (1137), Buenos Aires.

Castells, M. J., y Schorr, M. (2015). Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad. *Cuadernos de Economía Crítica*, 1(2), 49-77.

Chena, P. I., Panigo, D. T., Wahren, P., y Bona, L. M. (2018). Argentina (2002 - 2015): transición neomercantilista, estructuralismo a la Diamand y keynesianismo social con restricción externa. *Semestre Económico*, 21(47), 25-59. Recuperado de: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/2700>

CIFRA (2019). Informe de coyuntura económica número 30. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina CIFRA-CTA. Recuperado de: <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=141>

Diamand, M. (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Gerchunoff, P. y Llach, L. (2018). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: Editorial Crítica.

Heyn, I. y Moldován, P. (2011). La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación. En Chena, P., Crovetto, N. y Panigo, D. (coords.) *Ensayos en honor*

a Marcelo Diamand. *Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional* (pp. 179-347). Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila-CEIL PIETTE-CONICET, UNM.

Kulfas, M. (2014). La economía argentina, entre la década ganada y los fondos buitres. *Revista Nueva Sociedad*, (254). Recuperado de: http://nuso.org/media/articles/downloads/4065_1.pdf

Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Lavarello, P. (2017). El incompleto (y breve) regreso de la política industrial: el caso de la Argentina 2003-2015. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 190(48). Recuperado de: <http://probdes.iiec.unam.mx>

Lavarello, P. y Sarabia, M. (2015), La política industrial en la Argentina durante la década del 2000. CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas, (45), Santiago de Chile.

Levy Yeyati y Castro (2012). Radiografía de la industrialización argentina en la posconvertibilidad. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, Documento de políticas públicas n.º 112. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2163.pdf>

Manzanelli, P. (2019). ¿En el mundo del revés? La cúpula empresaria y la inversión en la Argentina 2002-2017. *Revista Realidad Económica*, (321), 9-34.

Manzanelli, P. y Basualdo, E. (2017). La era kirchnerista. El retorno de la economía real, el desendeudamiento externo y las pugnas por la distribución del ingreso, 2003-2015. En Basualdo, E. (coord.) *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri* (pp. 75-110). Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Manzanelli, P. y Calvo, D. (2020). De la reactivación a la crisis: el desempeño industrial durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. *Revista Sociedad y Economía*, (41), 119-142.

Manzanelli, P., González, M. y Basualdo, E. (2017). La primera etapa del gobierno de Cambiemos. El endeudamiento, la fuga de capitales y la crisis económica y social. En Basualdo, E. (coord.) *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri* (pp. 179 – 219). Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

MECON (2009). Informe económico N° 69, tercer trimestre 2009. Recuperado de: https://www.economia.gob.ar/peconomica/informe/informe69/version_completa.pdf

OMC (1994). Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación. Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, Anexo 1, 237-244. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/23-lic.pdf

Porta F., Santarcángelo J. y Schteingart D. (2014). Excedente y desarrollo industrial en Argentina: Situación y desafíos. CEFIDAR, Documento de Trabajo n.º 59, Buenos Aires.

Presidencia de la Nación (2016). El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015. Informe publicado en el marco del discurso de apertura la Asamblea Legislativa.

Schorr, M. y Wainer, A. (2017). La economía argentina bajo el kirchnerismo: de la holgura a la restricción externa. En Pucciarelli, A. y Castellani, A. (comps.) *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden liberal* (pp. 145 - 173). Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.