



**realidad
económica**

Nº 382 AÑO 56

16 de agosto al 30 de septiembre de 2026

ISSN 0325-1926

Páginas 87 a 120

POLÍTICA COMERCIAL

Impacto de las licencias no automáticas de importación en Argentina en sectores con alta protección durante la administración Cambiemos (2016-2019)

Anahí Rampinini*

* Doctora en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la Universidad Nacional de Luján (UNLu), Ruta 5 y Avenida Constitución (B6700), Luján, Buenos Aires, Argentina, anahi.rampinini@conicet.gov.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: diciembre de 2025

ACEPTACIÓN: abril de 2026



Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo dilucidar los actores que impulsaron el crecimiento de las importaciones durante la apertura comercial de la Alianza Cambiemos (2015-2019) en nueve sectores seleccionados por su alta cobertura en licencias no automáticas y por registrar incrementos por encima del promedio de 2017 y 2018 (con respecto de 2015). Los resultados validan la hipótesis sobre que en la mayoría de los casos las comercializadoras fueron las principales responsables del aumento importador y, en aquellos sectores en los que las firmas fabricantes también adquirieron relevancia, esto respondió a un proceso de reconversión de productoras a importadoras. Esta fue una estrategia de supervivencia frente a la apertura importadora, la cual generó una contracción productiva reflejada en la caída del empleo registrado.

Palabras clave: Licencias de importación - Política comercial - Administración - Cambiemos - Apertura comercial - Comercializadoras

Abstract

Impact of non-automatic import licenses in Argentina in highly protected sectors during the “Cambiemos” administration (2016–2019)

This paper aims to elucidate the actors that drove import growth during the trade opening of the Cambiemos Alliance (2015–2019) in nine sectors selected for their high coverage of non-automatic licenses and for recording above-average increases in 2017 and 2018 (compared to 2015). The results validate the hypothesis that, in most cases, trading companies were primarily responsible for the increase in imports, and in those sectors where manufacturing firms also gained relevance, this was due to a process of reconversion from producers to importers. This served as a survival strategy in the face of import opening, which generated a productive contraction reflected in the decline of registered employment.

Keywords: Import licenses – Trade policy – Cambiemos administration – Trade opening – Trading companies

Introducción

El siguiente documento se propone ser una continuidad del trabajo “La utilización de las licencias no automáticas de importación en Argentina durante la administración Cambiemos (2015-2019): cambios, rupturas y continuidades” (Rampinini, Mondino y Padín, 2025). En dicho trabajo se estudió, por un lado, los resultados que generaron las licencias no automáticas (LNA) en las importaciones generales y en los rubros importadores con media¹ y alta² tasa de cobertura en las LNA,³ durante la gestión de Cambiemos (2015 al 2019). Por otro lado, se analizó cómo el aumento desmesurado de las importaciones afectó los niveles de actividad, empleo y la cantidad de empresas de los sectores productivos.

Los resultados principales de dicho estudio demostraron primero que, durante la gestión de Cambiemos, a pesar de sostener o aumentar los niveles de cobertura de las LNA en monto y en la cantidad de posiciones⁴ a nivel sectorial, en comparación gestión de gobierno previa, existió un incremento generalizado de las importaciones en monto (dólares) y cantidad (kilos) a partir de 2017 y hasta la crisis de mediados de 2018. Segundo, los sectores con alta cobertura en las LNA reportaron una

¹ Definidos como aquellos en que el monto con LNA superior al 30% pero inferior al 60% del total importado por sector a cuatro dígitos del CIIU (clasificación internacional industrial uniforme).

² Definidos como aquellos en que el monto con LNA superaba el 60% del total importado por sector a cuatro dígitos del CIIU.

³ Los niveles de cobertura en monto por sector CIIU a cuatro dígitos de desagregación son calculados en función del monto total CIF (el incoterm CIF significa que el monto importado incluye el costo de la mercadería importada más el seguro y flete internacional) importado con posiciones que contaban con LNA sobre el total importado del sector para 2016.

⁴ Los niveles de cobertura en cantidad de posiciones por sector CIIU a cuatro dígitos de desagregación son calculados en función de cantidad de posiciones del Sistema Informático Malvina (SIM) a doce dígitos que son afectados con LNA, en función del total.

mayor tasa de crecimiento en las importaciones que el resto de los sectores. Tercero, se evidenció en términos generales que el grupo de sectores que registraron bajas en las importaciones fueron aquellos relacionados con la actividad industrial, mientras que los que reportaron incrementos se vinculan a bienes de consumo, lo que se manifestó también en una caída del IFV a nivel industrial. Cuarto, el crecimiento de las importaciones estuvo acompañado por un aumento histórico generalizado en la cantidad de empresas, tanto comercializadoras como no (principalmente productoras) y tanto nuevas importadoras como existentes, en sectores con y sin LNA. No obstante, las empresas comercializadoras fueron las que mayor responsabilidad tuvieron en el incremento de las importaciones en 2017 y 2018, en comparación con 2015. Estas, a su vez, aumentaron la diversificación de sus canastas importadoras por tipo de producto/sector importado y por un monto total importado con LNA que abarca casi la mitad de sus importaciones durante esos años. Quinto, el crecimiento de las importaciones generalizado en 2017 y 2018, en conjunto con la inexistencia de restricciones a la importación en las LNA, generó una caída generalizada del IFV industrial, del empleo y de la cantidad de empresas que, si bien afectó todos los sectores industriales, tuvo mayor impacto en los sectores que tenían alto nivel de cobertura en monto en las LNA que en el resto y, sobre todo, dentro de estos, en aquellos identificados como sensibles durante la anterior gestión de gobierno. Por lo tanto, se evidencia un proceso que se denominó por los autores como de sustitución inversa, en contraposición al tradicional proceso de sustitución de importaciones. En efecto, la falta de protección durante la implementación de las LNA en sectores con alta cobertura, seguida de una apertura importadora, derivó en una caída de los niveles de producción industrial, acompañada por una reducción del empleo y cierre de empresas.

En función a tales hallazgos, en el presente trabajo se plantea como objetivo dilucidar los actores responsables del crecimiento de las importaciones detrás de la apertura comercial, planteando como hipótesis que las comercializadoras fueron las principales responsables del incremento en los sectores a estudiar y que en aquellas en que las fabricantes también acompañaron este incremento, esto se debió a un cambio en el comportamiento de las empresas del sector, de productoras a importadoras, como estrategia de supervivencia por parte de las productoras, debido a la apertura generalizada de las importaciones.

A fin de cumplir con el objetivo y testear la hipótesis antes planteada se seleccionan nueve sectores CIU a cuatro dígitos⁵ en los que se detectó una alta tasa de cobertura en monto de las LNA y un crecimiento de las importaciones superior al promedio general del 40% para el periodo 2017-2018 y en comparación con el 2015. Estos sectores son: calzado, productos de arcilla y cerámica, artículos confeccionados de materiales textiles, alfombras y tapices, prendas de vestir, edición de periódicos y revistas, motores y generadores eléctricos, construcción y reparación de buques y maquinaria agropecuaria y forestal.

Luego de esta introducción, presentaremos los antecedentes en esta medida de política comercial, primero a nivel internacional, haciendo una breve referencia respecto de las características de las licencias de importación y su marco normativo, y luego a nivel nacional, realizando un breve análisis de su implementación en las diferentes gestiones de gobierno. En la tercera sección, se realiza el análisis de los actores que propiciaron el incremento de las importaciones en los sectores seleccionados, testeando la hipótesis planteada y separando el análisis en tres grupos de sectores a fin de facilitar el análisis. Por último, se presentan las reflexiones finales.

Antecedentes

El marco regulatorio de las licencias de importación tiene su antecedente en las negociaciones comerciales llevadas a cabo durante la Ronda de Tokio (1973-1979) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en esta se consensuó un Código de Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación cuya finalidad era evitar que los procedimientos para el trámite de licencias obstaculicen el comercio internacional. Este Código sirvió de soporte para el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación del GATT de 1994, adoptado en la Ronda Uruguay (1986-1994), a partir de la cual se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 1995 (Rampinini, Mondino y Padín, 2025).

⁵ Siguiendo el trabajo de Rampinini, Mondino y Padín (2025), de los 139 sectores importadores totales detectados en 2016, veintiún sectores reportaban una tasa de cobertura de LNA mayor al 60% en monto, diecinueve de estos tuvieron un crecimiento positivo en las importaciones, si se comparan 2017 y 2018 con 2015, y los nueve restantes registraron un incremento superior al promedio general de las importaciones (40%) en estos mismos años.

Los principales objetivos del Acuerdo fueron: 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 (Rampinini, 2020). El Acuerdo define el trámite de licencias de importación como un

procedimiento administrativo utilizado para la aplicación de los regímenes de licencias de importación que requieren la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta de la necesaria a efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, como condición previa para efectuar la importación en el territorio aduanero del Miembro importador. (OMC, 2025: 288-289)

El Acuerdo también precisa 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, licencias no automáticas de importación (LNA). En la primera las autoridades nacionales deben expedirse en el plazo máximo de diez 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 treinta días hábiles, con posibilidad de ampliarse a sesenta 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, previo a la embarcación de la mercancía, debe ser razonable y no tan breve que impida las importaciones⁶ (Rampinini, 2019).

En cuanto al uso de estos instrumentos en la Argentina, las primeras licencias datan de 1999,⁷ no obstante, recién durante la posconvertibilidad comenzaron a tener un uso más intensivo. Durante la primera etapa de su implementación

⁶ En la Argentina, este corpus normativo fue internalizado a través de la Ley 24.425, sancionada el 7 de diciembre de 1994, que aprueba el Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, las decisiones, declaraciones y entendimiento ministeriales y el Acuerdo de Marrakech.

⁷ Existen antecedentes previos, como la Declaración Jurada de Composición de Producto (DJCP) establecida en 1995, fundamentada normativamente en la Ley de lealtad comercial.

(2003 al 2007) las licencias tenían un rol marginal como instrumento de política, solo un 0,7% del total de las posiciones arancelarias de la Nomenclador Común del Mercosur (NCM) del periodo. En la segunda etapa (2008 al 2012) tuvieron un uso más intensivo, durante y luego de la crisis internacional. Allí, el número de posiciones arancelarias NCM alcanzadas ascendió, en promedio, el 13,9% del total de posiciones que registraron importaciones, alcanzando sectores productivos (gráficos 1). En esta etapa, el plazo de otorgamiento solía extenderse más allá de los sesenta días, lo cual constituía un elemento relativamente disuasorio de las importaciones, ante la incertidumbre que generaba su tramitación y los costos adicionales asociados al almacenamiento de la mercadería en depósitos fiscales (Heyn y Moldován, 2011).

El año 2008 marcó un punto de quiebre en el uso más intenso de estos instrumentos de política comercial, debido al estallido de la crisis financiera y las dificultades internas que esto acarrearía para la economía argentina, sumada a las que ya contaba, que poco a poco manifestaría una desaceleración del crecimiento,⁸ seguido de una etapa de restricción externa que debía contenerse (Schteingart, 2016). En este contexto, la utilización intensiva de las LNA por parte de la administración kirchnerista tuvo un triple propósito: 1) disminuir la tasa de crecimiento de las importaciones que podían poner en riesgo sectores productivos estratégicos, 2) morigerar el impacto de la crisis internacional limitando el ingreso de importaciones baratas y 3) impulsar un proceso de sustitución de importaciones (Rampinini, 2019).

En cuanto a la tercera etapa (2012-2015), se priorizó una intervención estatal más robusta en el frente externo, orientada a evitar la caída sistemática de reservas y sortear una crisis de balanza de pagos que afectase el nivel de actividad y empleo. Para ello, las LNA fueron reemplazadas por otro instrumento de mayor calibre, las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI), establecidas en el mes de febrero de 2012 mediante las Resoluciones Generales AFIP 3252 y 3255.⁹ Las DJAI abarcaron todas las posiciones arancelarias, afectando una parte

⁸ Al respecto, ver Manzanelli, Barrera y Basualdo (2015).

⁹ Ambos instrumentos coexistieron en 2012, hasta la derogación de las LNA a principios de 2013.

sustancial de los subregímenes aduaneros de importación, con ciertas excepciones, como los regímenes de donaciones, muestras, franquicias diplomáticas, courier y envíos postales. Este mecanismo acrecentó las tensiones con parte relevante de los sectores empresariales, principalmente con los extranjeros, lo que derivó en una solicitud de consultas en la OMC y el posterior establecimiento de un Grupo Especial ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC, a pedido de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón, en 2012.¹⁰ Se invocaba falta de información en el alcance de las observaciones realizada por la Argentina en relación con el procedimiento de las DJAI y un aumento sustancial del alcance. Los resultados de este proceso derivaron en el informe final del 22 de agosto de 2014 en el que el Grupo Especial concluyó que el país había actuado de manera incompatible con los compromisos asumidos en la OMC, fallando en contra de la Argentina. Ante este resultado, la Argentina solicitó un plazo prudencial de aplicación, el cual tuvo fecha de expiración el 31 de diciembre de 2015, compromiso que debía cumplir la próxima gestión de gobierno (Rampinini, 2019).

Con la llegada del gobierno de Cambiemos se evidenció un cambio en la política económica y comercial de Argentina, destacada por la idea de “integrar a la Argentina en el mercado global” mediante una mayor apertura comercial. Por lo cual el compromiso asumido en el marco de la OMC, de eliminación de las DJAI, no significó mayores dificultades y se regresó a un esquema de LNA a partir de la Resolución 5 del 22 de diciembre de 2015.¹¹ Si bien la cantidad de posiciones y sectores involucrados fue muy superior a la de la anterior gestión, la política aper-

¹⁰ El caso “Argentina v Medidas relativas a la importación” reconoce como primer antecedente formal la solicitud de consultas realizada por la Unión Europea el 25 de mayo de 2012, que impugnaba las DJAI, la utilización de las licencias de importación y ciertos requisitos comerciales adicionales aplicados por el país, denominados prescripciones relativas al comercio (PRC). Luego se sumaron reclamos similares en las solicitudes de consultas cursadas por Estados Unidos y Japón (fechadas ambas el 21 de agosto de 2012) y por México (presentada el 24 de agosto de 2012). Este país, de todos modos, decidió no avanzar con la disputa luego de que prosperaran las negociaciones bilaterales. Al no resolverse las diferencias en la etapa de consultas, los reclamantes solicitaron el establecimiento de sendos Grupos Especiales, ante lo cual el OSD decidió v en su reunión del 28 de enero de 2013 v establecer un único Grupo para examinar los asuntos planteados, que se conformó el 27 de mayo de 2013.

¹¹ Tal como informó la Argentina a la OMC: “Las mercaderías comprendidas en todas las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) con destinación definitiva para consumo deben tramitar licencias de importación. En la mayoría de los casos son licencias automáticas, con excepción de las mercaderías comprendidas en los Anexos II a XVII de la Resolución 5/2015 del Ministerio

turista implicó cambios regulatorios y en las formas de uso del instrumento y debilitó el rol previo de las LNA como herramientas de protección del empleo y de la producción en sectores considerados sensibles.

En cuanto a los cambios administrativos asociados con la nueva gestión de las LNA, se puede indicar que estas se gestionaban a través del denominado Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI) y su aprobación demoraba entre veinticuatro y cuarenta y ocho horas. Otro cambio significativo fue la cantidad de posiciones arancelarias NCM¹² afectadas con la medida, la cual creció considerablemente respecto del total de posiciones afectadas en periodos previos, pasando de un promedio del 10% (2008-2011) a un promedio del 30% durante todo el gobierno de la Alianza Cambiemos (gráficos 1).

En resumen, en función con lo analizado en Rampinini, Mondino y Padín (2025), para el 2016 los indicadores de cobertura en términos del monto afectado con las LNA por sobre el total de cada sector CIIU a cuatro dígitos señalan que 20¹³ rubros contaban con una cobertura superior al 60%, mientras que para 2011 solo ocho de estos estaban cubiertos con el instrumento,¹⁴ aquellos que fueron consi-

de Producción, con las aclaraciones implementadas por la Resolución de la Secretaría de Comercio 2/2016, las cuales deberán tramitar licencias no automáticas de importación” Al respecto, ver OMC (10/3/2016).

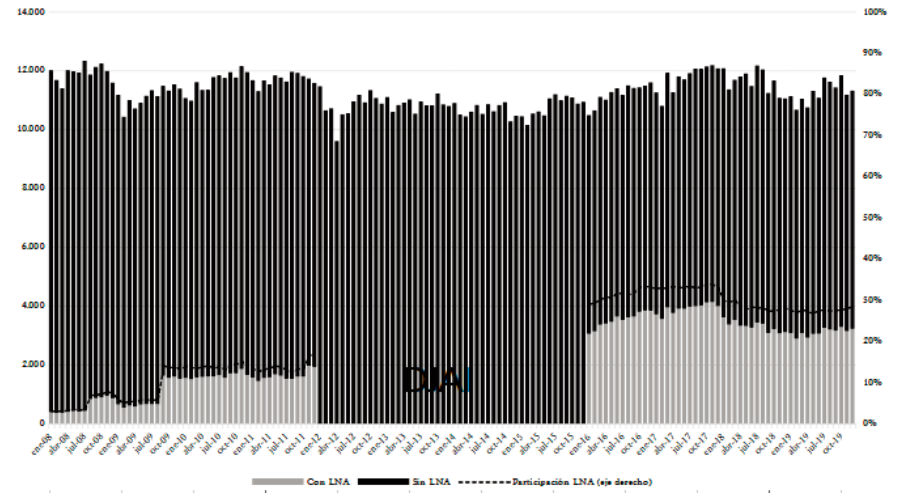
¹² Si bien las Resoluciones están a nivel de posiciones NCM, las excepciones dentro de estas están contempladas a nivel de posiciones del Sistema Informático María (SIM), es decir, a doce dígitos de desagregación, por lo cual se trabaja todo en termino de posiciones SIM.

¹³ Estos son: CIIU 1711 preparación e hilatura de fibras textiles (81% de cobertura); CIIU 1721 artículos confeccionados de materiales textiles (89%); CIIU 1722 tapices y alfombras (100%); CIIU 1730 tejidos y artículos de punto y ganchillo (100%); CIIU 1810 prendas de vestir (96%); CIIU 1912 maletas, bolsos de mano y artículos similares (93%); CIIU 1920 calzado (97%); CIIU 2212 edición de periódicos, revistas (100%); CIIU 2221 actividades de impresión (93%); CIIU 2511 cubiertas y cámaras de caucho (82%); CIIU 2693 productos de arcilla y cerámica (72%); CIIU 2812 tanques, depósitos y recipientes de metal (88%); CIIU 2813 generadores de vapor (83%); CIIU 2899 otros productos elaborados de metal (61%); CIIU 2921 maquinaria agropecuaria y forestal (90%); CIIU 3110 motores, generadores y transformadores eléctricos (63%); CIIU 3130 hilos y cables aislados (97%); CIIU 3190 otros tipos de equipo eléctrico (67%); CIIU 3430 partes, piezas y accesorios para vehículos (64%); CIIU 3511 construcción y reparación de buques (95%).

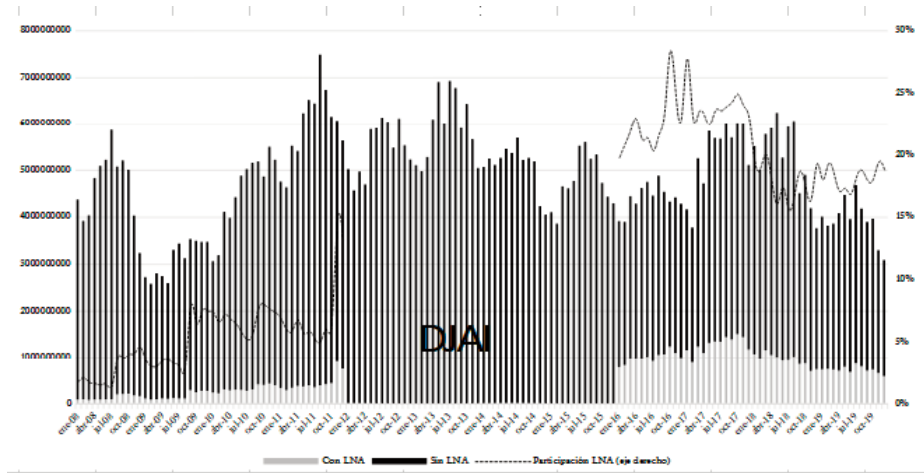
¹⁴ Motocicletas, calzado, muebles, maletas, bolsos de mano y artículos de talabartería, actividades de impresión, cubiertas y cámaras de caucho, prendas de vestir, tejidos y artículos de punto y ganchillo.

Gráficos 1

1a. Posiciones arancelarias SIM que registraron comercio, por mes, con y sin licencia de importación (2008-2019)



1b. Monto CIF, por mes, con y sin licencia de importación (2008-2019)



Fuente: elaboración propia sobre la base de ADUANA, Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), Resoluciones Secretaría de Comercio

derados como sensibles a las importaciones para dicha gestión de gobierno (Heyn y Moldován, 2011; Rampinini, 2020). Por lo tanto, se podría afirmar que la gestión Cambiemos aumentó la cantidad de sectores alcanzados por el instrumento.

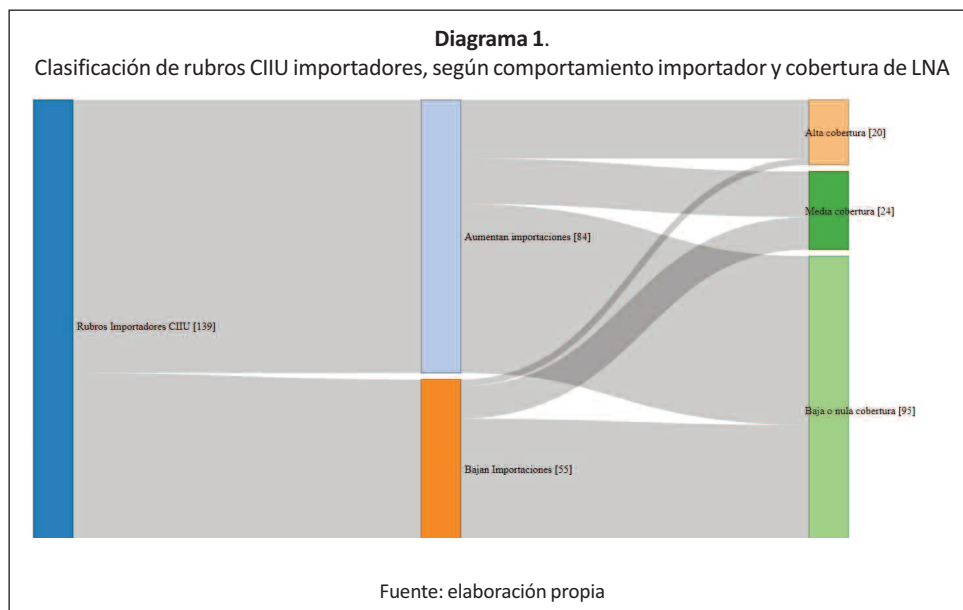
Análisis de impacto sectorial

Análisis específico de las importaciones con LNA en sectores seleccionados

En función del análisis realizado en Rampinini, Mondino y Padín (2025), en que se mostró que de los 139 sectores importadores 24¹⁵ cuentan con cobertura media en las LNA, es decir, superior al 30% pero inferior al 60% (de los cuales diez incrementan sus importaciones, si se calcula el promedio 2017 y 2018, con respecto al 2015), y 20 cuentan con una cobertura alta, es decir, superior al 60% por sobre el total importado del sector en 2016 (de los cuales 18 incrementan sus importaciones, si se calcula el mismo periodo que el anterior) (diagrama1).

El presente trabajo selecciona nueve de los veinte rubros con alta cobertura, dado que en ellos se registró un crecimiento superior al promedio general (40%) en las importaciones durante 2017 y 2018 con respecto al 2015 (gráfico 2). Estos rubros son: calzado (45% de incremento en las importaciones); productos de arcilla y cerámica (47% de incremento en las importaciones); artículos confeccionados de materiales textiles (48% de incremento en las importaciones); alfombras y tapices (65% de incremento en las importaciones); prendas de vestir (71% de in-

¹⁵ Estos son: CIU 1723 cuerdas, cordeles, bramantes y redes (57% de cobertura); CIU 1729 otros productos textiles (36%); CIU 2021 tableros de madera (56%); CIU 2102 papel y cartón ondulado y de envases de papel y cartón (31%); CIU 2109 otros artículos de papel y cartón (44%); CIU 2430 fibras manufacturadas (37%); CIU 2519 otros productos de caucho (32%); CIU 2610 vidrio (42%); CIU 2691 productos de cerámica no refractaria para uso no estructural (38%); CIU 2710 industrias básicas de hierro y acero (37%); CIU 2811 productos metálicos para uso estructural (35%); CIU 2912 bombas, compresores, grifos y válvulas (47%); CIU 2913 cojinetes, engranajes, trenes de engranajes (52%); CIU 2919 otros tipos de maquinaria de uso general (50%); CIU 2922 máquinas herramienta (44%); CIU 2923 maquinaria metalúrgica (48%); CIU 2924 maquinaria para la explotación de minas y canteras (36%); CIU 2925 maquinaria para la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco (33%); CIU 2929 otros tipos de maquinaria de uso especial (44%); CIU 2930 aparatos de uso doméstico (45%); CIU 3420 carrocerías para vehículos automotores (58%); CIU 3610 muebles (95%); CIU 3693 artículos de deporte (40%); CIU 3694 juegos y juguetes (48%).

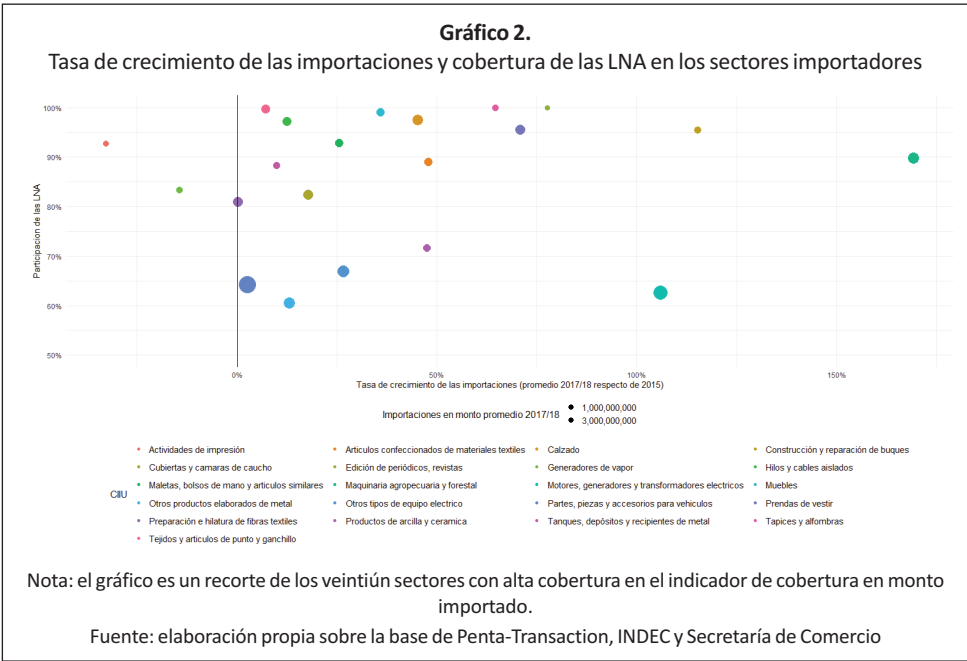


cremento en las importaciones); edición de periódicos y revistas (78% de incremento en las importaciones); motores y generadores eléctricos (106% de incremento en las importaciones); construcción y reparación de buques (115% de incremento en las importaciones) y maquinaria agropecuaria y forestal (169% de incremento en las importaciones).

A su vez, si bien el indicador que guía la investigación es el monto importado afectado por la cobertura de las LNA, también es importante mencionar que cinco¹⁶ de estos rubros además registran alta cobertura en términos de posiciones SIM, con valores superiores al 85%, y que los cuatro¹⁷ sectores restantes, si bien

¹⁶ Estos son: tapices y alfombras con 100% de cobertura en termino de posiciones SIM; edición de periódicos, revistas con 100% de cobertura también; calzado con 88%; prendas de vestir con 87% y artículos confeccionados de materiales textiles con 85%.

¹⁷ Estos son: construcción y reparación de buques con el 30% de cobertura en termino de posiciones SIM; motores, generadores y transformadores eléctricos con el 44%; productos de arcilla y cerámica con el 53%; maquinaria agropecuaria y forestal con el 62%. En estos sectores se tendrá debida atención a este tema en el momento de su análisis y a fin de no incurrir en errores metodológicos.

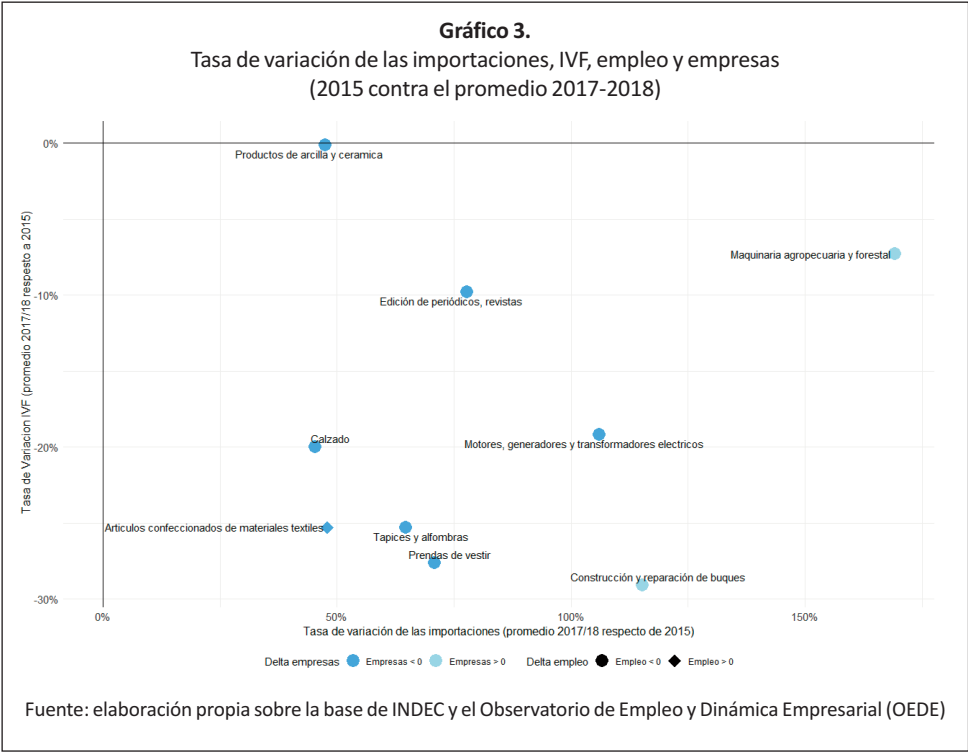


cuentan con una cobertura inferior al 85%, la cantidad de posiciones afectadas por lo menos llega al 30% del sector.

Por otro lado, estos sectores comparten en términos generales ciertos comportamientos importantes a destacar, aunque estos no dan origen a la selección sectorial antes mencionada. Entre los que se destaca un incrementaron de las importaciones promedio 2017 y 2018 por encima de 2015, en conjunto con una retracción del volumen físico de producción (IVF)¹⁸ durante ese mismo periodo de comparación. Sumado a que en la mayoría de los sectores esto se da con una caída del empleo y de la cantidad de empresas (con excepción a un sector en cada una de estas variables, tema que será atendido en las siguientes secciones),¹⁹ estos datos hacen más pertinente el objeto de la investigación presente.

¹⁸ Los datos del IVF son a dos dígitos del CIU, ya que no existe mayor desagregación de este dato en INDEC.

¹⁹ El sector de artículos confeccionados con material textil registra una suba (4%) en el empleo promedio 2017 y 2018 con respecto a 2015 y el sector construcción y reparación de buques lo hace en la cantidad



En efecto, como ya se ha mencionado en la introducción, el objetivo del análisis es entender quiénes estuvieron detrás del crecimiento de las importaciones en estos sectores que tuvieron una alta cobertura en monto de las LNA. A partir de esta inquietud, se expone la conjetura señalada en la introducción, en dos hipótesis bien claras a comprobar: la principal es que el crecimiento de las importaciones fue propiciado por empresas comercializadoras; la segunda, es que en aquellos sectores donde las importaciones estuvieron también motorizadas por las empresas fabricantes, esto se debió a un cambio en el comportamiento de las empresas del sector, de productoras a comercializadoras/importadoras.

de empresas (4%) en igual periodo de comparación. A su vez, cabe destacar que maquinaria forestal mantiene ambas variables estables.

Para avanzar con esto, primero se parte del estudio histórico de las importaciones (en cantidad y monto) con LNA sin LNA²⁰ y de los indicadores de cobertura (en monto CIF y en posiciones), a los efectos de conocer y comparar los efectos dispares del instrumento entre ambas gestiones de gobierno. Para los casos donde la licencia solo se aplicó en la gestión Cambiemos, la medida de referencia histórica a comparar será la DJAI. Segundo, para entender qué actores propiciaron los incrementos de las importaciones se distingue el comportamiento por tipo de actividad (fabricantes y comercializadoras) del grupo de empresas que tiene mayor peso (60% de participación)²¹ en el monto importado de 2018²² (año de mayor crecimiento de las importaciones) y que mayor incidencia tiene en el crecimiento (de 2017 y 2018 con respecto a 2015). Tercero, se estudia cómo el incremento de las importaciones incidió en el empleo de las empresas seleccionadas, agrupadas por tipo de actividad (fabricantes y comercializadoras), infiriendo de esta forma su impacto en la producción. A su vez, en algunos sectores, a los efectos de simplificar el análisis y/o debido a la incidencia que han tenido algunas pocas empresas en las importaciones, se seleccionan algunos casos de empresas, ya sea fabricantes o comercializadoras, como casos testigo.

El desarrollo de la presente investigación agrupa los nueve sectores anteriormente seleccionados en tres grupos de análisis con el fin de facilitar su comprensión. En primer lugar, se analizan cuatro sectores con mayor nivel de detalle, ya que contaban con LNA durante la gestión del gobierno anterior y, además, experimentaron una importante reducción de sus importaciones, ya fuera a partir de la implementación de las LNA o de las DJAI. Estos sectores son: calzado, prendas de vestir, artículos de confección de materiales textiles y tapices y alfombras. En segundo lugar, se analizan dos sectores que no contaron con LNA antes de 2012, pero que registraron

²⁰ Si bien los gráficos son presentados en kilos, se analizan también en monto CIF a los efectos de evitar cualquier tipo de comportamiento disonante entre ambas variables.

²¹ Se utiliza un corte del 60% como una medida que explica una porción significativa del comercio, lo que permite tener una aproximación sobre la naturaleza de la composición.

²² Se selecciona primero la incidencia en el monto, ya que en caso de seleccionar solo la de mayores incrementos se puede incurrir en errores, debido a que pueden significar un gran incremento en las importaciones sin peso en el monto importado.

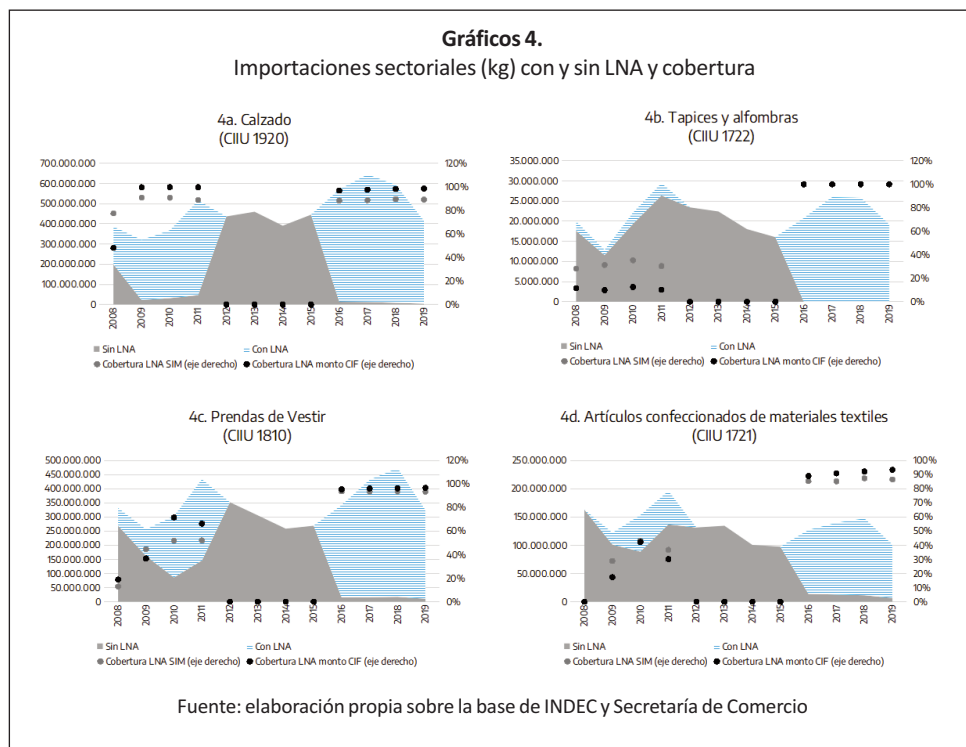
una reducción sustancial de las importaciones a partir de la implementación de las DJAI: periódicos y revistas y productos de arcilla y cerámica. En tercer lugar, se analizan los tres sectores restantes, que corresponden a bienes de capital, debido a que no cuentan con algunas de las características anteriores y tienen particularidades específicas que detallar, estos son: motores generadores y transformadores eléctricos, construcción y reparación de buques y maquinaria agropecuaria y forestal.

Análisis del primer grupo: calzado, prendas de vestir, artículos confeccionados de materiales textiles y tapices y alfombras

En relación con el primer grupo, como se observa en el gráfico 3, los sectores calzado y prendas de vestir reportaron una alta cobertura en el monto de las LNA, a partir de la gestión de Cambiemos, la cual fue sostenida en el tiempo (para 2016, el primer sector reporta 97% de cobertura y el segundo 96%,) y heredada de la administración kirchnerista (para 2011, el primer sector reporta 91% de cobertura y el segundo 66%). No obstante, los resultados de la implementación de la medida fueron notoriamente distintos entre ambas administraciones, ya que en 2011 las importaciones con LNA registraron una caída tanto en kilos como en monto, profundizándose una disminución del total importado, mientras que en 2016 ambos sectores manifestaron un aumento tanto en monto como en cantidades importadas, superando los picos históricos registrados en todo el periodo, en conjunto con una caída de la actividad productiva durante todo el periodo de Cambiemos.

En cuanto a los sectores de confeccionados de materiales textiles y tapices y alfombras, si bien tienen una baja cobertura en el monto de las LNA hasta 2012 (reportando el primer sector un 30% y el segundo un 10% en monto CIF, en 2011), a partir de la implementación de las DJAI las importaciones en kilos y monto caen sustancialmente. Posteriormente, durante la gestión de Cambiemos y a pesar de incorporar estos sectores al esquema de LNA con altos niveles de cobertura tanto en monto como en posiciones, las importaciones registraron un crecimiento tanto en cantidad como en monto.²³ Incluso, en el caso de tapices y alfombras alcanza niveles altos, similares a los previos a la implementación de las DJAI. Asimismo,

²³ Los gráficos son presentados en kilos, pero se realizan ambos análisis en kg y valor.



esto se da con una retracción de la actividad productiva de estos sectores durante todo el periodo macrista.

En definitiva, en este primer grupo de sectores se refuerza la idea de que los resultados de la implementación de las LNA durante el macrismo no tuvieron el mismo efecto restrictivo que durante la anterior gestión.

Observando hacia adentro de los sectores, para el caso del sector calzado, el tipo de empresas que más dinamizaron el crecimiento de las importaciones en monto durante 2017 y 2018 fueron las fabricantes, superando ampliamente los registros históricos, siendo además la actividad de mayor peso en el total importado de esos años. No obstante, cabe mencionar el destacado crecimiento e importancia en peso de las comercializadoras, aunque no han superado los registros históricos.

En cuanto al sector prendas de vestir, el crecimiento de ambas actividades es notable superando los picos históricos, manteniendo relativamente estables sus participaciones, aunque ganando un leve terreno las comercializadoras. No obstante, el peso de esta última actividad sobre el total importado es sustancialmente mayor. Por último, artículos confeccionados de materiales textiles y tapices y alfombras reportaron crecimientos mayores en el conjunto de empresas comercializadoras, superando ampliamente el pico histórico del periodo.

En cuanto al análisis de los actores, para el caso del sector calzado solo diez empresas (seis fabricantes del mismo sector y cuatro comercializadoras de calzado deportivo principalmente) de las cuales tres corresponden a un mismo grupo económico (con ambas actividades, dos fabricantes y una comercializadora) de un total de 15.269²⁴ empresas (es decir, 0,5% del total) importaron el 60% del total en 2018²⁵ (año de mayor crecimiento, pero que mantienen constante durante toda la serie analizada). A su vez, el 99% de sus importaciones son con LNA, debido a los altos niveles de cobertura del sector. Estas empresas no solo tienen una gran participación sobre el monto total importando, sino que contribuyeron con el 70%²⁶ en promedio del incremento de 2017-2018 con respecto a 2015.

Si se observa el gráfico 4a, en los que se detalla el comportamiento de las diez empresas, se detecta que tanto los fabricantes como las comercializadoras, a partir de la implementación de las DJAI, comienzan a importar menos (sobre todo las comercializadoras). Posteriormente, durante la gestión Cambiemos ambos tipos de actividad incrementan sus importaciones hacia 2017, pero el aumento de las fabricantes es mayor a los registros históricos, mientras que en las comercializadoras se encuentran un poco por debajo de su pico. Por tanto, se repite en este recorte de empresas el mismo comportamiento general del sector, siendo las fa-

²⁴ El análisis del sector calzado no incluye las importaciones del sector partes de calzado, ya que estas posiciones corresponden al insumo de la cadena para la fabricación de calzado.

²⁵ Si se toma el promedio 2017-2018 con respecto al 2015, los resultados son los mismos.

²⁶ Para establecer esta comparación se realiza un corte en un millón de dólares en 2015, a fin de tomar los montos más significativos en torno al crecimiento y que los datos no reflejen un crecimiento elevado debido a que en 2015 las importaciones eran muy bajas.

bricantes mayormente responsables por los incrementos de las importaciones en tasa y en monto, aunque el incremento de las comercializadoras es significativo y acompaña.

A fin de verificar que el aumento de las importaciones se debe a una reconversión de fabricantes a importadoras, se analiza el empleo de las diez empresas seleccionadas, a fin de detectar si en las empresas fabricantes el empleo cayó como una consecuencia de la caída en la producción y su reemplazo por importaciones. En efecto, sacando del análisis las tres empresas pertenecientes al grupo económico, de las cuatro empresas fabricantes, tres de estas incrementan las importaciones y registran una caída del empleo total del -43%, si se compara 2019 contra 2015, siendo además 2015 el pico máximo histórico de mayor empleo para las tres. A su vez, la empresa que no aumentó las importaciones, cerró su planta de fabricación, generando casi un -100% de caída en el empleo, si se compara el 2019²⁷ contra el 2015. En cuanto al grupo económico, las empresas dedicadas exclusivamente a la fabricación tienen una caída en el empleo en su conjunto del -60%, si se compara 2019 contra 2015, mientras que la empresa comercializadora del grupo crece en un 65% en el empleo, si se compara 2019 contra 2015, aunque el pico de mayor empleo lo registra en 2017. No obstante, este aumento porcentual del empleo de la empresa comercializadora en términos absolutos no llega a ser el 4% de las pérdidas de puestos de trabajo de las empresas fabricantes. Finalmente, es importante mencionar que, si se analiza el empleo de las diez empresas en conjunto, en términos absolutos los incrementos en el empleo de las empresas comercializadoras solo compensan el 10% de la caída del empleo de las fabricantes.

Por tanto, a partir de este análisis se puede indicar que las empresas con actividad en la fabricación tuvieron una baja en la producción y un aumento de las importaciones de calzado (bienes que antes producían), lo que las llevó a una baja de la cantidad de empleados y a una reconversión de productoras a importadoras. En este caso, el análisis también nos muestra que la apertura importadora estuvo

²⁷ Si bien se compara contra 2019, debido a que es el punto más bajo, es importante mencionar que la caída del empleo es constante durante todo el periodo para todos los sectores en los que se registraron bajas.

concentrada en pocos actores, tanto fabricantes como comercializadoras. No obstante, en este sector se observa que mientras que las fabricantes se achicaron, las comercializadoras se expandieron a través de este proceso de apertura.

Sumando más argumentos que comprueban la hipótesis, se analiza el gráfico 5 en el que se muestran por separado las importaciones en monto de calzado y de partes de calzado, detectando que, a partir de la implementación de las LNA, durante la anterior gestión de gobierno, las importaciones de partes de calzado comienzan a aumentar, manteniéndose relativamente estables hasta el macrismo, mientras que las importaciones de calzado final caen. Esto se vincula a un aumento de la producción y las exigencias impuestas desde la gestión de gobierno kirchnerista a sustituir importaciones (Rampinini, 2020). No obstante, durante la gestión de Cambiemos, la relación se presenta de sentido inverso, es decir, las importaciones de partes se reducen aumentando las de calzado final. Por lo tanto, esto suma argumentos a la reconversión de las fabricantes a importadoras durante la gestión Cambiemos.

En cuanto al sector prendas de vestir, cabe destacar que sus importaciones totales no solo crecieron con respecto a 2015, sino que recuperaron los picos de 2011, con una cobertura en las LNA del 90%, desde 2016, tanto en monto como en posiciones SIM. Este crecimiento se explica por un mayor peso de las comercializadoras que de las fabricantes en el total importado, aunque ambas actividades crecen recuperando y superando los picos de mayor importación del periodo analizado. En efecto, el 60%²⁸ del total de las importaciones en monto de 2018²⁹ lo explican 42 empresas, de un total de 1416 (es decir, un 3% del total), de las cuales 26 son comercializadoras y estas explican el 85% de ese total importado. A su vez, estas 42 empresas explican el 45% de los incrementos de 2017 y 2018 con respecto a 2015, de los cuales las comercializadoras también tienen un 85% de responsabilidad.

²⁸ Para establecer esta comparación se realiza un corte en un millón de dólares en 2015, a fin de tomar los montos más significativos en torno al crecimiento, evitando que los datos registren un crecimiento elevado, debido a que en 2015 las importaciones eran muy bajas.

²⁹ Si se toma el promedio 2017-2018 con respecto al 2015, los resultados son los mismos.

Gráfico 5.
Principales empresas que incrementaron las importaciones de calzado en dólares

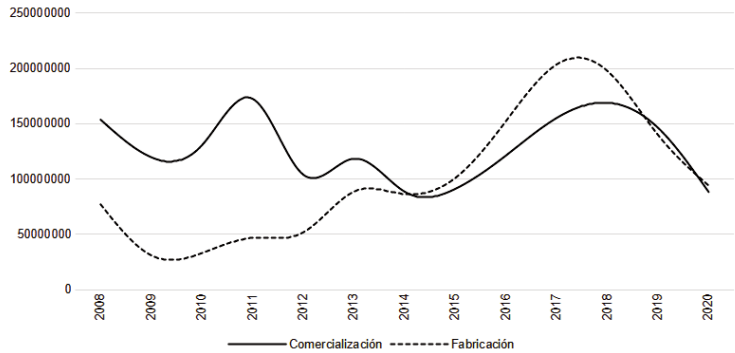
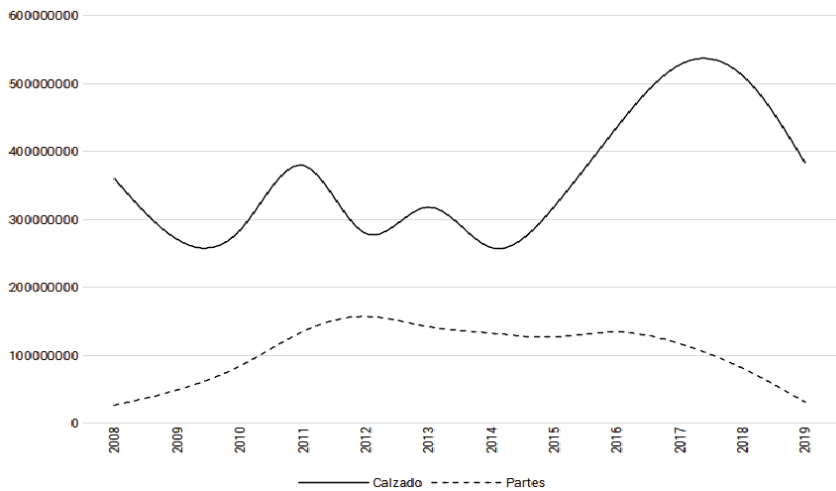


Gráfico 6.
Importaciones totales de calzado y partes de calzado en dólares



Nota: (F) refiere a empresas de empresas fabricantes y (C) refiere a empresas de empresas comercializadoras, según codificación CLAE en su versión 883 a seis dígitos.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Penta Transaction e INDEC

Respecto a la evolución del empleo, los datos develan una caída en el sector de fabricantes del -30%, si se compara 2019 contra 2015, y en las comercializadoras del -4% para el mismo periodo. No obstante, hacia adentro la mayoría de las comercializadoras crece en empleo (el 60% de estas), mientras que en la mayoría de las fabricantes cae (70% de estas). En términos absolutos, la ecuación es negativa, registrando una caída del -10% ambas actividades juntas. Por lo tanto, se puede concluir que en este sector incluso el aumento de importaciones por parte de las comercializadoras no implicó un aumento en el empleo, por lo que ni siquiera hay una leve compensación en la caída del empleo evidenciada en las empresas fabricantes.

En cuanto al sector fabricación de alfombras y tapices, a partir de 2016 cuenta una cobertura del 100% en las LNA (tanto en monto como en posiciones), no obstante, durante el periodo macrista, registra picos cercanos al 2011, cuando la cobertura en las LNA era baja (en el orden del 10% en monto CIF y 30% en posiciones). A su vez, las importaciones de este producto están manejadas por pocas empresas, ya que solo once empresas (ocho comercializadoras y tres fabricantes)³⁰ representan casi el 60% de las importaciones. Asimismo, a estas se les atribuye el 42% de los incrementos promedio 2017 y 2018 con respecto a 2015, de los cuales el 60% de estas compras son efectuadas por comercializadoras. En cuanto al empleo de estas once empresas, cabe destacar que las comercializadoras registran un aumento del 38%, mientras que las fabricantes caen un -20%, sin embargo, en términos absolutos esto representa un crecimiento neto del 30% en puestos de trabajo. Por tanto, si bien pareciera que en este sector el aumento del empleo de las comercializadoras compensa la caída de las fabricantes, esto no se puede asegurar, ya que, por un lado, la cantidad de comercializadoras es significativamente superadora (70% de las fabricantes) y, por el otro, las empresas comercializadoras son grandes superficies. Por lo cual el crecimiento del empleo no está

³⁰ Se eliminaron de estos datos cinco empresas automotrices, por un lado, por tratarse de bienes intermedios; por el otro, porque se detecta que su comportamiento es muy errático año a año, ya que algunos años no tienen registro de importaciones y otros tienen un crecimiento elevado de la participación, considerando que ello se explica por lógicas de mercado diferentes a las aquí citadas, más vinculadas a las estrategias de las terminales automotrices. Si bien no se desconoce que pueda existir un vínculo con las lógicas corporativas y la situación económica del país, el trabajo no pretende atender esta particularidad sectorial y por ello se excluye del análisis.

limitado al sector de tapices y alfombras, sino a un incremento del empleo transversal correspondiente a varios rubros. En definitiva, no se puede concluir que la caída del empleo fue compensada, ni que existió un saldo neto positivo.

Analizando en detalle las fabricantes, se detecta que, de las tres fabricantes, dos son productoras de alfombras, es decir, importan lo mismo que fabrican, y la otra pertenece a otra actividad (revestimientos para pisos). Seleccionando las dos fabricantes del mismo producto que importan a fin de comprobar la hipótesis planteada, se puede indicar que una de estas contribuye con un 12% de participación por sobre el total importado de 2018, además de ser una de las empresas que más influye en el crecimiento³¹ de las importaciones, durante el macrismo. No obstante, en términos de empleo, esta empresa registra una caída del -16% en cantidad de empleados, si se compara 2015 contra 2019, por tanto, se sospecha un cambio de rol de fabricante a importadora. En el mismo sentido, la otra empresa fabricante también registra datos similares, una caída del -25% de la cantidad de empleados, si se compara el 2019 contra 2015, a su vez, esta empresa también tiene una relevancia importante, del 6%, en la participación de las importaciones 2018 y una implicancia del 17% en el incremento de las importaciones, si se compara el promedio 2017-2018 contra 2015.

En cuanto al último sector, artículos confeccionados de materiales textiles, a partir de 2016 tiene un porcentaje de cobertura del 90% de las LNA, tanto en monto como en cantidad de posiciones SIM, manteniéndose durante todo el periodo. Este sector no solo registra una recuperación de las importaciones a partir de 2015, luego de la caída registrada durante la implementación de las DJAI en ambas actividades (cabe destacar que la cobertura de las LNA en 2011 antes de las DJAI era baja, en el orden del 30% en monto CIF y 36% en posiciones), sino que casi alcanza el pico histórico máximo registrado en 2011. Por otro lado, 22 empresas (de estas 17 son comercializadoras y 5 fabricantes) concentran el 60% de las importaciones de 2018. No obstante, solo 10 de estas (8 comercializadoras

³¹ Esta empresa, tuvo un salto importador en 2015 del 240%, comparado con el periodo completo anterior (2008 al 2013), y en 2018 alcanza nuevamente este pico importador. Se sospecha que el salto en 2015 se relaciona con un comportamiento especulativo previo a las elecciones de 2015.

y 2 fabricantes) tienen un volumen importante de importaciones, contribuyendo en un 50% del incremento promedio 2017 y 2018 en relación con 2015.

Además de que las comercializadoras son las que más contribuyen a los incrementos, tanto en tasa de crecimiento como en volumen o peso (del monto promedio 2017 y 2018), algunas de estas, específicamente, las de grandes superficies, han tenido crecimientos desmesurados. Entre estas empresas, uno de los supermercados registró un crecimiento del 190%, si se compara con el promedio 2017 y 2018 contra 2015, y un 420%, si se compara el 2019 contra el 2015, ya que continuó creciendo todo el periodo. Asimismo, pasó de una participación en las importaciones en 2018 del 4% a casi un 10% en 2019, un poco por debajo del principal importador, otra de gran superficie.³²

En cuanto a las dos empresas fabricantes, del recorte de diez empresas relevantes, una de estas empresas fabricantes de ropa de cama y mantelería que también está registrada como comercializadora e importadora de estos productos marca un aumento de sus importaciones a partir del macrismo en un 70%, si se compara el promedio 2017 y 2018 con respecto al 2015, a su vez, participa en un 6% en las importaciones totales del sector en 2018. Cabe destacar que esta empresa, habiendo aumentado sus importaciones, crece en un 38% la cantidad de empleados en términos absolutos, si se compara el 2015 contra el 2019, esto puede estar relacionado con que su actividad principal no era solo la fabricación. No obstante, la otra empresa fabricante, dedicada exclusivamente a esta actividad, tiene un comportamiento discrepante, ya que no solo disminuye sus importaciones en un -56%, si se compara 2019 contra 2015, sino que además sufre una baja sustancial de la cantidad de empleados del -31%, si se compara igual periodo, es decir que redujo también drásticamente su fabricación y ventas.

En conclusión, en esta sección se han mostrado indicios, por un lado, de que en la mayoría de los sectores los incrementos estuvieron motorizados por las comer-

³² Este segundo hipermercado, si bien no tuvo un crecimiento tan desmesurado durante esos años con respecto a 2015, igualmente registra un crecimiento del 12%, llegando a valores cercanos del pico en 2012. Es a su vez la empresa que mayor participación en las importaciones tiene durante todo el periodo (con un registro promedio del 12% anual).

cializadoras, salvo en el sector calzado, en el que las fabricantes protagonizaron los incrementos. No obstante, las comercializadoras han sido también relevantes en tasa de crecimiento y peso por sobre el total importado. A su vez, en la mayoría de los sectores en los que las empresas fabricantes también tuvieron un rol importante, lo hicieron a costa de una reducción en su producción (cuando los fabricantes son del mismo sector), lo que fue deducido a partir de la baja registrada en el empleo de la mayoría de estas. Asimismo, se evidenció que gran parte de los casos que marcaron una pérdida del empleo en las empresas fabricantes no fue compensado por el aumento del empleo de las comercializadoras. Peor aún si se considera que muchas de estas comercializadoras no son específicamente del sector fabricantes donde el empleo cae, sino que son grandes superficies con productos transversales a varios rubros.

Segundo grupo: periódicos y revistas y productos de arcilla y cerámica

En cuanto al segundo grupo, este está constituido por el sector de periódicos y revistas y por el de productos de arcilla y cerámica para uso estructural. Si bien ambos grupos no tuvieron LNA previo a 2012, el primer sector posteriormente a la crisis internacional, durante las DJAI, registró una baja sostenida de las importaciones tanto en cantidad como monto. En cuanto al segundo sector, se divisó una posterior recuperación de las importaciones tras la crisis internacional y no fue hasta la implementación de las DJAI que las importaciones no registraron una caída. Posteriormente, durante la etapa macrista, se implementaron las LNA en estos sectores con alto nivel de cobertura desde 2016, sostenidas relativamente durante toda la gestión³³ (reportando, el primero, una cobertura del 100%, tanto en monto como en posiciones, y, el segundo, un 72% en monto y 85% en posiciones, para 2016).

No obstante, esta alta cobertura no ha generado una baja de las importaciones, por lo menos hasta la crisis del macrismo. Contrariamente, las importaciones subieron a partir de 2017, registrando en este año un pico de crecimiento, tanto en cantidad como en monto para el sector periódicos, y un gran crecimiento de las importaciones durante 2017 y 2018 para el sector productos de arcilla y cerámica,

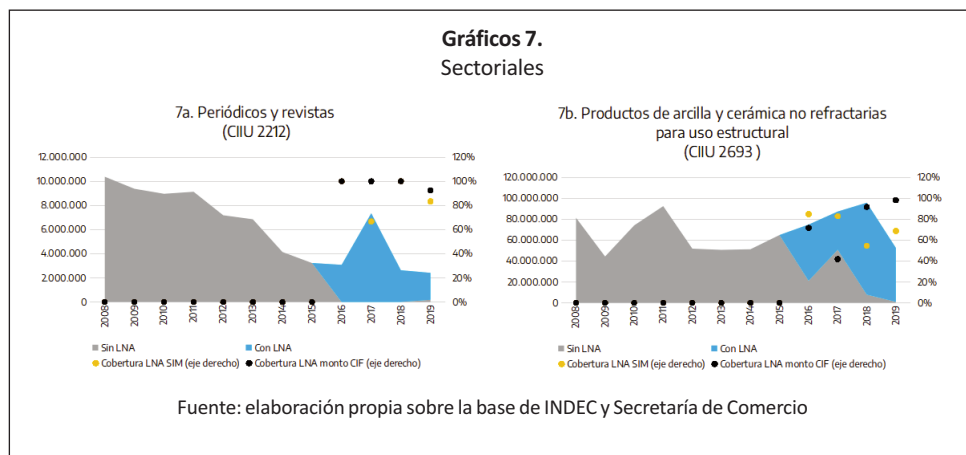
³³ Aunque con una leve baja a finales del periodo para el sector de arcilla y cerámica.

pero no llega a superar el pico histórico de 2011 en cantidad, aunque en monto se acerca.

Estos crecimientos son causados, para el caso de periódicos y revistas por una sola una empresa, que retoma sus importaciones en 2018, desde el último registro en 2012, participando del 50% de las importaciones totales de este sector en este año. Sumado a ello, todas las posiciones importadas por esta empresa son con LNA, debido a su cobertura total.

En el caso del sector arcilla y cerámica, una de las principales responsables del crecimiento en las importaciones es una gran superficie, ya que no solo es la principal importadora en monto durante el periodo macrista, sino que es una de las empresas que más contribuye al crecimiento de las importaciones. En efecto, esta empresa representa en 2018 un 9% del total importado y en 2019 un 18%, no solo creciendo ese año un 113% con respecto a 2018, sino registrando su máximo histórico desde 2012 (lo que significa un incremento de un 400% con respecto a 2015). Asimismo, cabe destacar otras empresas, como una de las principales comercializadoras de insumos para la construcción, que contribuye con un gran incremento de las importaciones en 2017 y 2018, tanto en términos absolutos como relativos, pasando de una participación promedio del 4% a una de 6% y 8% anual respectivamente.³⁴ Por último, se destaca el crecimiento de las importaciones de una empresa fabricante, ya que crece significativamente su participación por sobre el total importado de 2017 y 2018, pasando de menos del 1% del total importado en promedio, durante el anterior gobierno, al 4% en promedio, durante el periodo macrista. En este último caso, se verifica efectivamente un cambio de rol en la actividad de fabricante a importadora, ya que consecuentemente registra una caída del empleo durante todo el periodo macrista, reportando el -50% de caída, si se compara 2019 contra el 2015.

³⁴ Se aparta del análisis de esta empresa el año 2015, ya que registró un incremento desmesurado de las importaciones, sospechando que esto pudo estar relacionado con un comportamiento especulativo, vinculado con que esta empresa divisaba una potencial devaluación, a partir del cambio de gestión.



Tercer grupo: motores generadores y transformadores eléctricos, construcción y reparación de buques y maquinaria agropecuaria y forestal

Por último, en cuanto al tercer grupo, constituido por tres sectores: motores, construcción de buques y maquinaria agropecuaria y forestal, este se aborda por separado del resto debido a algunas particularidades a detallar. La primera cuestión para mencionar es que estos sectores o no tuvieron posiciones con LNA durante el anterior gobierno o la cantidad de posiciones afectadas fue baja (por lo tanto, en monto también), debido a que son sectores de bienes de capital.

En cuanto a motores, este tuvo una cobertura muy débil en términos de LNA durante la anterior gestión de gobierno (registrando en 2011 un 9% en monto CIF y un 11% en término de posiciones SIM) y posterior a la implementación de las DJAI tampoco se puede precisar un impacto significativo en las importaciones, aunque se detecta una desaceleración en cantidad importada, ya que en monto las importaciones recuperan el pico de 2011.

A partir de la gestión Cambiemos, se implementan las LNA con una cobertura del 32% aproximadamente en términos de posiciones SIM, mientras que en términos de monto es bastante errática, esto se debe al crecimiento sustancial que tuvieron las importaciones con LNA por sobre el total durante 2017, 2018 y 2019,

lo que generó un aumento ficticio de la cobertura en términos de monto en las LNA, es decir, se registra un aumento de las importaciones con LNA, debido a que no hubo ningún tipo de restricción a importar, lo que mostró un incremento artificial de la cobertura.

A su vez, en 2017, 2018 y 2019 el gran crecimiento de las importaciones con LNA en monto estuvo motorizado por una sola empresa (con un registro del 16% de participación en 2017, 20% en 2018 y 10% en 2019), entre las que se destaca una empresa pública. Es probable que estos crecimientos estén vinculados con abastecimientos, renovación o ampliación de la producción, por lo cual no están claros los fundamentos que impulsaron la implementación del instrumento en este sector. No solo porque se trata de bienes de capitales, sino porque sus principales importadores son empresas, incluso públicas, que proporcionan suministro eléctrico, ya sea por la generación o abastecimiento.

El segundo sector, construcción de buques, si bien no implementó las LNA durante la anterior gestión de gobierno, a partir de las DJAI se observó una disminución de las importaciones, hasta 2014, con una posterior recuperación tanto en cantidad como en monto, aunque mucho menor en este último. No obstante, a partir de la gestión Cambiemos este sector tiene una cobertura importante tanto en términos de posiciones SIM como en monto durante los años 2016 y 2017, mientras que posteriormente, en 2018 y 2019, caen ambas coberturas de manera sustancial. Llamativamente, posterior a esta baja, se registra un aumento importante de las importaciones, que se debe a dos motivos. Por un lado, a la importación efectuada por parte del Ministerio de Seguridad de cuatro lanchas provenientes de Israel por un valor de casi cincuenta millones de dólares³⁵ (esto significó el 41% de las importaciones del sector en ese año), por el otro, debido al Decreto 145 de 2019 (PEN, 25/02/2019) que obligó a la renovación de la flota pesquera de todo el país, ya que los buques destinados a la pesca debían tener una antigüedad menor a los cuarenta años desde su fecha de construcción. Por lo tanto, muchas empresas compraron de forma eventual embarcaciones importadas nuevas o

³⁵ Datos obtenidos de Penta Transacción, mirando las operaciones, a su vez son coincidentes con lo expuesto en Página/12 (4/11/2022).

incluso usadas (el decreto permitió la importación de embarcaciones usadas, siempre que estén dentro del rango máximo estipulado por el decreto). Registrándose trece operaciones con embarcaciones usadas y ochenta y cuatro operaciones con nuevas en el año 2018, representando las primeras el 30% del total importado en ese año.

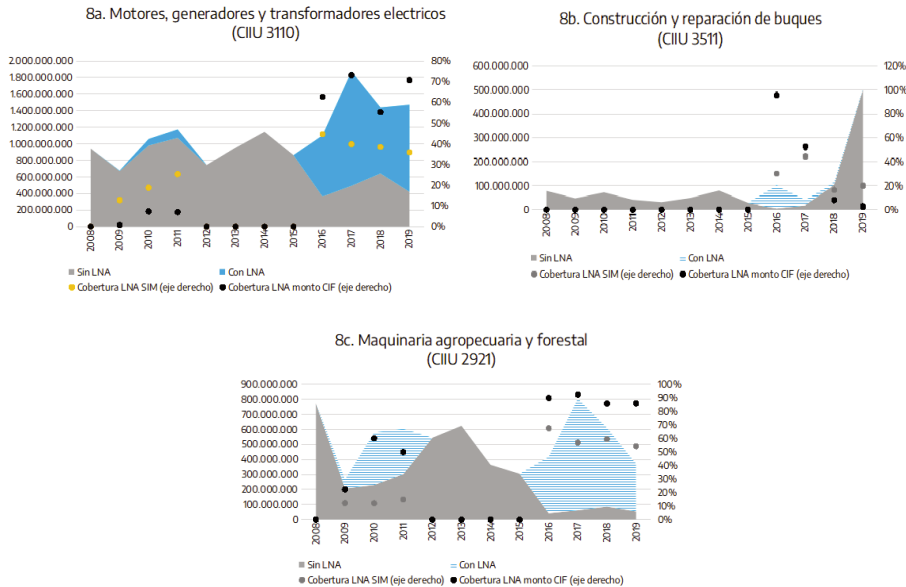
En cuanto al tercer sector, maquinaria de uso forestal, si bien este sector cuenta con LNA desde la anterior gestión de gobierno, su cobertura en términos de posiciones SIM en 2011 es baja (14%), pero en términos de monto representan el 50%.³⁶ A partir de las DJAI, caen todas las importaciones tanto en cantidad como en monto. Posteriormente, con el regreso de las LNA a partir de la gestión Cambiemos, los niveles de cobertura aumentaron sustancialmente (en 2016 se registra un 90% de cobertura en monto y 70% en posiciones), manteniéndose relativamente constantes casi todo el periodo. Sin embargo, las importaciones de 2017 y 2018 reportan un fuerte crecimiento, aunque no superan el pico de 2008.³⁷

Las importaciones de maquinaria están concentradas en cuatro empresas, las cuales importan aproximadamente el 70% del total durante todo el periodo. A su vez, estas empresas fueron las que más contribuyeron al incremento de las importaciones, ya que aumentaron un 500% las importaciones promedio 2017 y 2018 contra el 2015. Asimismo, se destaca la importancia para el análisis de un grupo económico del cual depende una comercializadora y dos empresas productoras. En efecto, la empresa comercializadora de este grupo fue la que más contribuyó al incremento de las importaciones, ya que aumenta un 1130% en promedio entre 2017 y 2018, superando en términos absolutos el pico de 2012, mientras que las

³⁶ Siguiendo la metodología del índice de protección (IP) expresada en Rampinini (2020), este indicador está en el orden del 50%, por tanto los indicadores son similares; esta metodología es más precisa ya que toma los treinta y seis meses anteriores al mes de la aplicación de la resolución de la licencia no automática para evitar cualquier efecto distorsivo de la medida posterior a su aplicación. No obstante, esta metodología no fue utilizada en el presente trabajo, ya que era imposible establecer una comparación con el 2016, ya que los meses previos a esta medida las importaciones tuvieron DJAI.

³⁷ Comparando las importaciones de 2015 contra el pico de crecimiento de 2017, el crecimiento registrado en las importaciones es del 143% y contra el promedio de los cuatro años (2015-2018) incrementa un 93%.

**Gráficos 8.
Sectoriales**



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC y Secretaría de Comercio

otras dos empresas fabricantes del grupo casi no reportan importaciones de maquinarias durante todo el periodo analizado. A su vez, las empresas fabricantes registran una baja en la cantidad de empleo a partir de la gestión de Cambiemos del -66%, si se compara 2019 contra 2015, mientras que la empresa comercializadora registra un incremento del 6%. En términos absolutos, el aumento del empleo no compensa ni el 4% del empleo de las empresas fabricantes. Por lo tanto, este caso refuerza la evidencia encontrada hasta el momento en otros sectores, en los que las empresas fabricantes reducen su empleo como consecuencia de una reducción de la producción nacional y las empresas comercializadoras incrementan sus importaciones.

Conclusiones

El análisis realizado develó primero que, a pesar de los altos niveles de cobertura (superior al 60%) en termino de monto con LNA por sector importador, los rubros estudiados aumentaron considerablemente las importaciones durante la gestión de Cambiemos, por lo tanto, el instrumento de política comercial no parece haber tenido efecto restrictivo sobre las importaciones.

Segundo, específicamente en relación con los nueve sectores seleccionados para el análisis, aquellos de alta cobertura y crecimiento de las importaciones superiores al promedio registrado durante el periodo analizado, se demostró que no solo la inexistencia de un patrón distintivo en el tratamiento de las importaciones con y sin LNA en el interior de cada sector, sino que se detectó que la mayoría de los rubros registró picos de crecimiento en las importaciones de 2017 y 2018 superiores a los registros históricos del periodo.

Consecuentemente, en la mayoría de los sectores se reveló que el crecimiento de las importaciones fue propiciado por un incremento del peso de las empresas comercializadoras en las importaciones, excepto en el caso del rubro calzado, en el que las fabricantes protagonizaron los incrementos, no obstante, las comercializadoras han sido también muy relevantes. A su vez, en aquellos rubros, en los que el incremento de las fabricantes fue también significativo (aunque secundado, salvo el sector calzado antes detallado), se observó un cambio de rol de empresas fabricantes a importadoras, debido a que estas manifestaron una baja sustancial en la cantidad de empleados, que se entiende como resultado de una caída en su producción.

Reforzando estos argumentos se encontraron grupos empresarios, en que las empresas comercializadoras que formaban parte de estos aumentaron sus importaciones, mientras que las fabricantes registraban reducciones. Esto estuvo acompañado en la mayoría de los casos por una reducción en la cantidad de empleo de las empresas productoras y un aumento en las comercializadoras que no compensó o superó en términos absolutos las reducciones.

Asimismo, el estudio detallado en el sector calzado demostró que, mientras las importaciones de los bienes finales aumentaron (calzados), las importaciones de insumos (partes de calzado) registraron bajas durante el periodo de Cambiemos, contrario a lo evidenciado durante la anterior gestión de gobierno.

Por lo tanto, estos resultados fueron contundentes para afirmar la pertinencia de la hipótesis de trabajo, es decir, que los principales actores que propiciaron las importaciones en los sectores abordados fueron en líneas generales las comercializadoras y que, en aquellos donde las fabricantes habían tenido también un peso distinguido, esto fue a partir de un cambio de rol de productoras a comercializadoras/importadoras. Estas empresas han implementado este cambio de estrategia como supervivencia frente a la apertura importadora, la cual generó una caída en su producción, constada en el trabajo a partir de una caída del empleo registrado en las empresas de los rubros estudiados.

A su vez, el análisis permitió develar algunos indicios extra, ya que, en los tres sectores de bienes de capital donde se habían aplicado las LNA, el crecimiento de las importaciones no respondió a las lógicas antes descriptas, sino que obedece a compras específicas de algunas empresas concentradas con poder de mercado o compras estatales o compras incentivadas por el estado a partir de una medida implementada, por lo tanto, es muy difusa la lógica que propició la aplicación de las LNA en estos sectores.

Finalmente, y en línea con el trabajo Rampinini, Mondino y Padín (2025), se pudieron constatar nuevamente dos consecuencias de la administración comercial, por un lado, un proceso de sustitución inversa, es decir, un aumento de las importaciones de bienes finales que reduce la producción y genera una caída del empleo. Por el otro, reafirmar que si bien la LNA es un instrumento que puede ser utilizado con carácter restrictivo de las importaciones y con fines de desarrollo industrial (Rampinini, 2020), también su mal uso, aplicación o implementación, con ausencia de restricción en sectores claves para el desarrollo, demuestra un deterioro del entramado productivo de la Argentina, por lo cual la efectividad del instrumento está dada por la administración del gobierno que lo implemente.

Bibliografía

- DiCaprio, A. y Gallagher, K. (1/1/2006). "The WTO and the Shrinking of Development Space. How Big is the Bite?". *The Journal of World Investment & Trade*.
- Gallagher, K. (20/3/2007). "Measuring the Cost of Lost Policy Space at the WTO". *IRC Americas*.
- 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. (comps.), *Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*. CABA: Universidad Nacional de Moreno/CEIL/Miño&Dávila.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. CABA: Siglo XXI.
- Manzanelli, P.; Barrera, M. y Basualdo, E. (2015). *La naturaleza política y la trayectoria económica de los gobiernos kirchneristas. Documento de Trabajo N° 14*. CABA: CI-FRA.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (10/3/2016). "Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación. G/LIC/N/2/ARG/27". OMC. Disponible en : <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/LIC/N2ARG27.pdf&Open=True>.
- ____ (2025). *Los Acuerdos de la OMC*. Ginebra: OMC. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtoagreement_s.pdf.
- Padín, J. M. (2019). "La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la reducción del espacio para la política. El caso argentino ante el resurgimiento de la restricción externa durante la posconvertibilidad". *Relaciones Internacionales*, vol. 28, n° 56, 77-96.
- Poder Ejecutivo Nacional (PEN) (25/02/2019). "Lineamientos para la modernización de la flota pesquera. Decreto 145/2019". *Presidencia de la Nación*. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/202362/20190226>.

- Rampinini, A. (2020). *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. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Rampinini, A. y Mondino, L. (2019). "Impacto de las Licencias no automáticas en la cadena de valor forestoindustrial, 2005 a 2012". *Realidad Económica*, vol. 48, n° 323, 65-90.
- Rampinini, A.; Mondino, L. y Padín, J. (2025). "La utilización de las licencias no automáticas de importación en Argentina durante la administración Cambiemos (2015-2019): cambios, rupturas y continuidades". *Revista de historia de la industria y el desarrollo en América Latina*.
- Redacción *Página/12* (4/11/2022). "Las lanchas de Bullrich, un gran negocio para Israel". *Página/12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/494816-las-lanchas-de-bullrich-un-gran-negocio-para-israel/>.
- Schteingart, D. (2016). "La restricción externa en el largo plazo: Argentina, 1960-2013". *Revista Argentina de Economía Internacional*, n° 52.
- Thomas, C. y Trachtman, J. (2009). *Developing Countries in the WTO Legal System*. Oxford: Oxford University Press.