



ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA

MAESTRÍA EN ECONOMÍA POLÍTICA
CON MENCIÓN EN ECONOMÍA ARGENTINA

LA APERTURA ECONÓMICA EN EL MACRISMO

Autor: Albístur Emiliano Fermín

Director/a de Tesis: Pablo Manzanelli

Tesis para optar por el grado académico de:
Magister en Economía Política con mención en Economía Argentina.

Fecha: 12/24

Resumen

El presente trabajo tiene como finalidad analizar el periodo económico de la gestión de gobierno de Mauricio Macri, a partir de las medias de flexibilización de mercado que marcaron un quiebre sobre continuidad de las políticas económicas aplicadas por el Kirchnerismo. La siguiente investigación de Tesis pretende aportar elementos de juicio en torno al análisis de las medidas implementadas en materia de comercio exterior. En este aspecto se trata de analizar en detalle sobre los cambios normativos a través de un nuevo sistema de monitoreo de importaciones como proceso cómplice de la importación indiscriminada, la baja de los aranceles de importación (DIE - Derechos de Importación Extrazona), la eliminación de las barreras no arancelaria, la desregulación del mercado de cambios; con el objetivo de identificar de manera empírica el alcance de la apertura comercial y las consecuencias sobresalientes que tuvo sobre el devenir de la economía argentina. Estas modificaciones marcaron una inflexión sobre el papel del Estado como promotor del crecimiento económico y donde se acentuó un escenario adecuado que posibilitó un bajo control sobre las importaciones y donde la actividad económica se concentró en un pequeño sector de la economía que agravó la situación del sector externo; junto a otros aspectos relevantes, como las asimetrías en la estructura económica y la condición marginal que ascienden los sectores con manufacturas de origen industrial dado su baja expansión en la plataforma exportadora.

Índice

1 – Introducción	4
2 - Una revisión del marco normativo del Comercio Exterior	15
2.1 – El marco normativo sobre las importaciones definitivas	15
2.1.1 Licencia automática Previa de Importación (LAPI)	15
2.1.2 Licencia NO Automáticas (LNA)	17
2.1.3 Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI)	21
2.1.4 Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI)	25
2-2 Sistema Integral de Monitoreo de Importación. Análisis de la normativa y sus alcances	28
2.3 Evolución de los aranceles de importación extrazona (DIE)	35
2.4 Evolución del marco normativo sobre las exportaciones definitivas y los derechos de exportación en la era Macri.	41
3 - Ingreso de divisas al sistema financiero – Flexibilización durante la gestión Cambiemos	49
4 - Análisis sobre contexto y las variables que tienen vinculación con el sector externo durante el Kirchnerismo y la gestión Cambiemos	55
5 - Análisis de las importaciones durante la administración Cambiemos	62
6 - Análisis de las exportaciones durante la gestión Cambiemos	83
6.1 Exportaciones con arancel cero - Concentración económica y reprimerización.	96
6.2 Exportaciones con arancel cero – Manufacturas de origen industrial como sectores marginales	103
7 – Conclusiones.....	109
8 – Agradecimientos	112
9 – Bibliografía	113

1 – Introducción

A partir de diciembre de 2015, bajo la presidencia de Mauricio Macri, se sucedieron una serie de cambios de política económica en los que se incluyeron modificaciones en el ámbito del comercio internacional y su política exterior. En este sentido estas modificaciones impactaron en la dinámica económica, con el fin de establecer una flexibilización del mercado a partir del libre comercio. Bajo ese argumento el macrismo se ocupó en modificar la estructura estatal que había conformado el kirchnerismo, sobre la base de un gobierno nacional y popular, a un estado de corte neoliberal controlado por sectores oligopólicos y basado en el ajuste, con impactos negativos en la actividad económica¹.

A partir de las medias de flexibilización de mercado durante la coalición Cambiemos, en la siguiente investigación de Tesis se pretende aportar elementos de juicio en torno al análisis de las medidas implementadas en materia de comercio exterior. En este aspecto se trata de analizar en detalle: los cambios normativos a través de un nuevo sistema de monitoreo de importaciones como proceso cómplice de la importación indiscriminada, la baja de los aranceles de importación (DIE - Derechos de Importación Extrazona), la eliminación de las barreras no arancelaria, la desregulación del mercado de cambios para el control de ingresos y egreso de divisas sin la obligación de su liquidación en el MULC y el desempeño de las importaciones y exportaciones; con el objetivo de identificar de manera empírica el alcance de la apertura comercial y las consecuencias sobresalientes que tuvo sobre el devenir de la economía argentina ya que en ese marco de modificaciones se plantea que la hipótesis en este conjunto de medidas, fue proclive para apartar al Estado como promotor del crecimiento económico y se acentuó un escenario adecuado que posibilitó un bajo control sobre las importaciones en donde la actividad económica se concentró en un pequeño sector de la economía y agravó la situación del sector externo junto a otros aspectos relevantes como las asimetrías en la estructura económica y la condición marginal que ascienden los sectores con manufacturas de origen industrial dado su baja expansión en la plataforma exportadora.

¹ CIFRA – CTA. Informe de coyuntura N° 31 agosto 2019. Pablo Manzanelli, Mariano Barrera y Mariana González

De manera introductoria se abordan los principales ejes de investigación referentes a las modificaciones impulsada por el gobierno de Macri. En este sentido , unas de las primeras medidas, fue la derogación sobre el control de las importaciones a través de la Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) y la implementación de un Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI) que involucraba a un conjunto de posiciones arancelarias dentro del marco de las Licencias Automáticas (mercaderías que no perjudicaban a las producidas en el territorio nacional) y Licencias No Automáticas (mercaderías sensibles que impactaban de manera negativa a la industria nacional) y que funcionaba como medida regulatoria para el ingreso de las importaciones. Esta medida, junto a otro paquete de modificaciones de relevancia para la política comercial de esta etapa, formarán parte del análisis de esta investigación con la finalidad de verificar el alcance de la apertura comercial durante el gobierno de Mauricio Macri bajo la alianza Cambiemos.

Entre esas medidas, el macrismo apuntó a tres modificaciones relevantes para liberalizar el comercio y consolidar la flexibilización del mercado. En primer lugar, en diciembre de 2015, se establecieron nuevas normas cambiarias y se redefinió su ordenamiento, liberando el mercado de cambios en cuanto a las restricciones imperantes. Estos controles habían sido aplicados por la administración de gobierno de Fernando de la Rúa a pocos días de consolidarse la crisis del año 2001, que establecía que el ingreso y negociación de divisas se consideraban cumplidas mediante su control y posterior liquidez al mercado de cambios. Posteriormente en el año 2012 a raíz de los síntomas de restricción externa que atravesaba la economía argentina durante la última presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se intensificaron los controles sobre el mercado de cambios y el movimiento de capitales a raíz de la instalación del denominado “cepo cambiario”. Es entonces que a partir de diciembre de 2015 el gobierno de Mauricio Macri consideró que resultaba pertinente adecuar la normativa vigente relacionada con el mercado de cambios a las nuevas circunstancias, a fin de mejorar la competitividad de las exportaciones argentinas, flexibilizar las condiciones de financiamiento y mejorar la previsibilidad financiera. Es por ello, que en primer lugar se canceló la deuda con los fondos buitres, junto con el pago al resto de los acreedores que no accedieron a los canjes de deuda 2005 y 2010, lo que

permitió liberar el “cepo cambiario” pero generándose al mismo tiempo un elevado costo para el país en materia de endeudamiento público. Se emitieron bonos por 16.500 millones de dólares a una tasa de interés promedio del 7%² que fueron el punta pie inicial de un inédito proceso de endeudamiento. De esta manera, se consolidó una situación inédita para la economía argentina y el control de ingresos de divisas, ya que se eliminaron todos los controles y la obligación de su liquidación, donde algunas de ellas tenían una vigencia de 53 años³.

Posteriormente, en segundo lugar, se modificaron a través de un decreto los aranceles de importación sobre un conjunto de mercaderías. El nuevo marco normativo estableció las nuevas alícuotas que en concepto de Derecho de Importación Extrazona (D.I.E.) que tributan un universo de mercaderías consideradas bienes de capital. La intervención de las áreas pertinentes del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Producción justificaron su rebaja a ese conjunto de mercaderías dado por su gradiente tecnológico y la dimensión del mercado local y que la demanda de ciertos sectores exigentes de nuevas tecnologías no puede ser provistos por la industria nacional⁴, facilitando así el acceso a los mismos. De esta manera el gobierno nacional bajo el argumento de armonizar el plano económico y productivo, priorizo las importaciones, postergando el desarrollo de la industria nacional

Por último, y como tercera modificación relevante, se impulsó una transferencia de recursos a través de la eliminación de los derechos de exportación al sector agropecuario, al sector minero y al sector industrial, ya que eran considerados un tributo aduanero rígido que limitaba el crecimiento económico y de la actividad exportadora. Así se perseguía implementar medidas efectivas tendientes a revertir los indicadores negativos de la economía argentina y destinadas a superar el estancamiento agropecuario y productivo, así como revertir el deterioro que sufren las exportaciones de las economías regionales. Es por ello que sus fundamentos se basaban en que las denominadas retenciones a las

² Basualdo E. y otros, “Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri” Editorial Siglo XXI, 2017

³ Se deroga el artículo 1° del Dec.2581/64, el artículo 10 del Dec.1555/86 y el Dec.1638/01.

⁴ Decreto 622/2017. Ref. DIE - Modificaciones - Bienes de Capital - Reducción al 2% - Modificaciones. 2017-08-08 (BO 09/08/17) - actualizaron los listados de posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (N.C.M.) de los bienes comprendidos en los Anexos I y IV del Dec.509/07 de fecha 15 de mayo de 2007 y sus modificaciones.

exportaciones, no lograron cumplir ninguno de los objetivos extra fiscales para las que fueron trazadas, existiendo un marcado deterioro del nivel de crecimiento económico, un sostenido incremento de los precios internos y un preocupante desequilibrio entre el mercado externo e interno⁵. De esta manera también se expuso que la merma en la recaudación del estado nacional por la aplicación de la medida correspondiente a la eliminación de los derechos de exportación, en pos de reactivar los sectores afectados, se vería compensada por el crecimiento en la recaudación de impuestos por el aumento inmediato de la producción que el gobierno de turno estimaba que estaría asociada a ella, dinamizando la actividad económica de las diversas regiones y beneficiando así a las provincias mediante la coparticipación de los tributos⁶.

Es en este sentido donde se plantea que la política económica aplicada por el macrismo tuvo una clara tendencia sobre la base de los postulados ideológicos con orientación neoliberal bajo un marco normativo que apuntó a la apertura comercial y flexibilización del mercado bajo la consigna que estas medidas generan crecimiento económico, equilibran el mercado externo e interno y mejoran la competitividad de las exportaciones argentinas

Sin embargo, desde el análisis de la liberalización del comercio, es interesante abordar un aspecto de relevancia, que de acuerdo al marco de la investigación, tiene una importancia significativa, y es el ascenso de las políticas neoliberales y financiarización desde la mirada de Enrique Arceo⁷, ya que plantea que con el fin de las políticas keynesianas se marcó el ascenso del neoliberalismo que refleja una lógica de políticas económicas que es comulgada por los grandes capitales, que representa su libre accionar y su libertad de movimiento y que se identifican como sujetos centrales para enfrentar los ciclos de crisis. La característica del neoliberalismo tiene que ver con una visión ideológica del libre

⁵ Argumentos detallados en los siguientes marcos normativos: Decreto 133/2015. Derecho de Exportación - Alícuotas. 16/12/2015 (BO 17/12/2015). Decreto 160/2015. Decreto de Exportación - Alícuotas. Modificaciones. 18/12/2015 (BO 21/12/2015). Decreto 346/2016. Derechos de exportación - Alícuotas (NCM CAP 25 y 26) 12/02/2016 (BO 15/02/2016)

⁶ Fundamentos detallados en los considerandos de los siguientes marcos normativos: Decreto 133/2015. Derecho de Exportación - Alícuotas. 16/12/2015 (BO 17/12/2015). Decreto 160/2015. Decreto de Exportación - Alícuotas. Modificaciones. 18/12/2015 (BO 21/12/2015). Decreto 346/2016. Derechos de exportación - Alícuotas (NCM CAP 25 y 26) 12/02/2016 (BO 15/02/2016)

⁷ Arceo, Enrique, El largo camino a la crisis. Centro, Periferia y Transformaciones en la economía mundial, Caro o Ceca, 2011

accionar del mercado, en contra de las políticas intervencionistas por parte del estado y la visión negativa del poder del movimiento obrero que representa para los grandes capitales los riesgos sobre el grado de rentabilidad. Desde este lugar de análisis hace mención a las políticas de estado igualitario donde en definitiva son opuestas a las políticas neoliberales.

La consolidación de las políticas neoliberales tiene sus comienzos con el ascenso de Margarte Thatcher al poder en el Reino Unido y de Ronald Reagan en los Estados Unidos. Este tipo de políticas generan la instalación de una relación de fuerzas, entre el capital y el trabajo que, derivado al contexto de la globalización, los capitales transnacionales tienen la dinámica de avanzar sobre el trabajo y particularmente se instala una lucha intercapitalista del poder en el marco de una hegemonía. Por lo tanto, en el ámbito de las relaciones internacionales de producción, tienen la capacidad de alterar el orden constitutivo. En este sentido, las prácticas implementadas por este tipo de políticas son el endeudamiento y la apertura comercial, basada en el libre cambio.

Desde el análisis de los efectos generados en América Latina, estas políticas revirtieron el orden constitutivo con la reacción de los movimientos obreros en contra de su desplazamiento y la intervención a través de las fuerzas militares para que lo permitan, lo que trajo transformaciones profundas a nivel político y social.

El sujeto principal que desempeña el accionar de estas políticas lo posicionan a los Estados Unidos como hegemon, donde su patrón de comportamiento tiene que ver con ejecutar políticas clientelísticas con otros estados y mantener un proyecto dominante para el mundo con recetas de crecimiento para el resto.

Por otro lado, también hace mención que las políticas neoliberales sostienen que la revolución tecnológica hizo emerger la cadena de valor, donde las distintas etapas de elaboración que se implementaron en diversos países, hicieron una configuración estructural compleja de los estados con integración asimétrica en la economía mundial. Donde el diseño y la toma de decisiones pasan por los países centrales, y la periferia queda expuesta a las necesidades del centro. De esto se desprende que el neoliberalismo refleja

la lucha por el control de la economía mundial con una estructura hegemónica con actores específicos.

Es por ello que este marco, sostiene que la economía mundial está caracterizada por la existencia de hegemonías, compuesta de bloques dominantes con distintos modos de acumulación que representan una estructura bajo dominio que estructura el régimen de acumulación mediante Capitales Industriales, Financieros o Agrarios, y que determinan, o marcan, la historia de un país. Los capitales y el modo de comportamiento hacen su modo de acumulación como patrón complementario de producción y distribución reproducible en el largo plazo. Dentro de este marco de análisis los estados periféricos se acomodan complementariamente a la hegemonía dominante. A su vez, las instituciones internacionales como el FMI, condicionan con su ayuda a reformas estructurales en la economía de los países sujetos a la dominación hegemónica. De esta manera, tanto el FMI como el Banco Mundial, en los marcos de crisis económica, procuran evitar los incumplimientos que pongan en peligro capitales financieros, con el desembolso de los fondos necesarios para ello y como condición al cumplimiento de planes de ajuste que terminan por desembocar en cambios estructurales, y que padecen el control sobre la inflación, el déficit fiscal, la elevación de los intereses de la deuda, la apertura de la economía, la desregulación del sistema financiero, y como punto más relevante de estas medidas, la eliminación de la intervención del estado.

A su vez, también sostiene que las crisis es el producto de los evidentes problemas estructurales que la economía mundial tiene la característica de padecer. Los procesos de recesión tienen la particularidad de hacer florecer la escasez de créditos y el colapso de especulaciones financieras que tienen como resultado el estallido de las burbujas que operan en el sistema financiero como consecuencia de las pobres políticas públicas y de los comportamientos especulativos del sector privado que atentan sobre el equilibrio del sistema de trabajo y que provocan su desestabilización afectando a la clase trabajadora.

En este sentido menciona que el accionar de las burbujas en la economía está dado por las expectativas de rentabilidad. Enrique Arceo señala de manera acertada el punto de partida de estas burbujas, donde plantea que un sector de la economía o una economía ante las

expectativas de rentabilidad que emergen, determinan una masiva entrada de capitales que impulsa el aumento de la inversión productiva, de las cotizaciones bursátiles, del precio de los activos, y también del consumo, dado el crecimiento del ingreso, la expansión del crédito y el “efecto riqueza” derivado de la “valorización” de los activos. Hasta que la sobreinversión en el sector líder determina el comienzo del derrumbe. La gran red de interconexión de los mercados financieros de la misma manera que se generan su movimiento de acción para aumentar el beneficio de los capitales financieros, tienen un fuerte efecto desestabilizador sobre la economía mundial. El Sudeste Asiático fue un claro ejemplo del accionar de las burbujas especulativas a raíz de la liberalización paulatina de su comercio y su endeudamiento por la emisión de créditos de los bancos. El crecimiento de su actividad impulsó el crecimiento del resto de sistema y sobre todo en inversiones no productivas y artículos de lujo. La creciente emisión de créditos, también impulsó la fuga de capitales que hicieron común a la lógica de la especulación y a los problemas estructurales de los países emergentes. De esta manera, la crisis se genera por ausencia de medidas para controlar y acompañar su crecimiento y la inestabilidad de las monedas de los estados, que forman parte de esa periferia, y que están atadas a la cotización del dólar, y que terminan por consolidar la crisis y la inestabilidad de la economía mundial. Por lo tanto, la devaluación, la explosión de las burbujas especulativas, el cese de la cadena de pagos de deudas, el quiebre de bancos y la intervención del FMI o el Banco Mundial son las consecuencias de las políticas neoliberales basadas en la especulación, a partir de la desregulación y la lógica financiera que permiten el avance de los capitales transnacionales, donde la Economía Mundial queda sujeta a una fuerte inestabilidad

Como contrapartida a los postulados neoliberales es interesante pensar la economía desde a óptica heterodoxa, donde cuestiona a la escuela clásica y su libre comercio ya que argumentan que hay una falta de beneficios entre los países que integran ese comercio y plantean la comprobación empírica a través del fenómeno del deterioro de los términos de intercambio que afecta a los productores de bienes de menor complejidad y/o diferenciación donde por otro lado los exportadores de productos de mayor contenido tecnológico cuentan con mayores posibilidades relativas de beneficiarse a través del comercio internacional. En este marco, las economías de escala destruyen la competencia

perfecta al proporcionar ventajas a las unidades productivas de mayor tamaño sobre las demás, con tendencias asimétricas en la economía.

La tesis de Prebisch-Singer sobre el deterioro de los términos de intercambio se basó en la apropiación de los frutos del progreso técnico de los países del Centro, en detrimento de los países de la Periferia. Estos asimétricos mecanismos de transmisión de la productividad producen un traslado de los beneficios desde el Centro a la Periferia, representado por mayores salarios y mayor capacidad de la fuerza de trabajo.

Desde esta lógica, la posición heterodoxa bajo el estructuralismo cepalino, hacía referencia al papel potencial del comercio internacional en el desarrollo económico de la periferia. En efecto, la CEPAL, consideraba que la primera dificultad era las diferencias en las estructuras económicas entre centro y periferia, y que el comercio internacional tiende a reforzar estas diferencias estructurales. En este sentido la CEPAL asignaba a la industrialización la capacidad de convertirse en la fuerza motora de las transformaciones requeridas. Para ello, planteaba la participación activa de Estado en relación a la planificación y puesta en marcha de programas de industrialización orientados a subsanar las brechas tecnológicas y los problemas estructurales en el frente externo de las economías de la periferia. En este sentido, la industrialización por sustitución de importaciones era el promotor del orden estructural y económico que necesitaban las economías en desventaja. Pero no es menor hacer hincapié que la activa participación del Estado deba formar parte en la construcción de las economías con la finalidad de establecer los equilibrios en la conformación de los entramados productivos de las economías periféricas.

Dado su objetivo de estudio, la siguiente investigación tiene un enfoque vinculado al ámbito del comercio internacional. Desde esta perspectiva hay distintas aproximaciones teóricas que tomaron como eje el comercio exterior. Si bien la investigación que se lleva adelante no trata sobre el análisis de las teorías del comercio internacional, es preciso recordar a modo conceptual a la escuela clásica⁸ y su idea del libre comercio, para establecer un marco teórico, pero sobre todo dar a conocer la contraposición de las ideas

⁸ Gustavo Lugones. Teoría del Comercio Internacional. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ediciones del CCC. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Bernal. Universidad Nacional de Quilmes. 2012

que lleva adelante esta corriente y posicionarse en la importancia de la participación activa que tiene el Estado en la práctica de la política económica. Es desde la óptica de la intervención del Estado que se plantea la contraposición de las dos corrientes y como su rol juega un papel significativo en la redistribución del ingreso de la economía argentina. Asimismo, y para pensar la idea de la participación activa del Estado en la implementación de la política comercial, Fabián Amico analiza la macroeconomía de Macri y pone su foco en el cambio trascendental que tuvo la retirada del estado como motor de expansión económica y el intento de ceder el liderazgo del proceso de crecimiento y desarrollo al sector privado⁹.

En este marco, si nos remontamos a políticas neoliberales aplicada en la economía argentina donde estuvo presente la apertura comercial y flexibilización laboral como en los años 90, en sus resultados estuvieron presentes algunos aspectos como la desindustrialización, concentración económica y sus consecuencias sobre el incremento en las asimetrías y la heterogeneidad industrial. Asimismo, también hubo incrementos en la evolución del sector primario con reprimarización del sector productivo vinculado al sector agropecuario producto de las políticas aplicadas. Estos aspectos comparables con las políticas neoliberales de los noventa tiene su basamento en la serie de medidas expuestas y que se analizan a lo largo de la presente investigación y que fueron impulsadas entre diciembre de 2015 y el mismo mes de 2019 durante el gobierno de la coalición Cambiemos con el discurso de posicionar a la argentina como “supermercado del mundo” a la integración mundial a partir de la flexibilización y el libre comercio¹⁰

Pero más allá de este periodo, es importante mencionar y remontarse a la apertura economía y financiera implementada a lo largo del periodo de la convertibilidad que castigaron particularmente a las pequeñas y medianas empresas, cuyo resultado arrojó, entre otras cosas, un incremento elevado en la desocupación y la desindustrialización de

⁹ Amico, F. (2020). La macroeconomía de Macri: Adiós represión financiera, bienvenido nuevo default. *Circus Revista Argentina de Economía*, 7

¹⁰ Discurso del presidente Mauricio Macri en la apertura del 135 periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación Argentina. Mauricio Macri, infocampo.com.ar, “Eliminamos retenciones y empezamos un camino de integración al mundo”. Decreto 891/2017. Apruébese las Buenas Practicas en Materia de Simplificación. Considerando.

la economía argentina. Durante la denominada posconvertibilidad, en el marco del ciclo de gobiernos kirchneristas, este proceso fue parcialmente revertido bajo la implementación de políticas que impulsaron la demanda agregada y la economía real con una fuerte intervención estatal, es decir, que hubo una participación activa del estado en su política económica. Sin embargo, la administración de Mauricio Macri, a fines de 2015, retornó a un esquema de valorización financiera¹¹ y de libertad del comercio, donde se puede suponer, que algunos aspectos sean comparables con la apertura económica instalada en Argentina a partir de la dictadura militar y consolidada durante los años noventa, ya que la administración del gobierno menemista derivó en profundizar algunos rasgos estructurales que llevaron a modificar ciertos ejes ordenadores de la economía que dieron como resultado nuevos patrones de comportamiento para el escenario económico de la Argentina. En este sentido en la década del noventa se llevaron adelante la remoción de una amplia gama de mecanismos regulatorios. Asimismo, la liberalización del mercado cambiario, el fuerte debilitamiento del poder del Estado, la apertura externa de la economía, el reconocimiento “teórico” de las fuerzas del mercado como asignadoras “naturales” de los recursos, la creciente desregulación del mercado de trabajo y la consiguiente pérdida conquistas laborales de vieja data son, entre otras, algunas de las transformaciones que se han ido sucediendo desde fines del decenio de los años ochenta¹² y que durante la década de los años noventa la política económica menemista procuró consolidar nuevas condiciones refundacionales del desenvolvimiento económico y social del país.

En este sentido, si abordamos el concepto sobre la desregulación, Daniel Azpiazu hace mención sobre los efectos negativos de la apertura de la economía y la generalizada reducción de los derechos de importación y la remoción de las barreras paraarancelarias durante los años noventa que afectaron a gran parte de la actividad industrial que conllevó al abaratamiento relativo de los insumos importados y en especial, de los bienes de

¹¹ Basualdo E. y otros, “Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri” Editorial Siglo XXI, 2017

¹² Azpiazu, D. y Nochteff, H.; El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política, FLACSO/Tesis Norma; Buenos Aires, 1994

capital¹³. También enfatiza sobre la caída en los niveles de producción efectiva de la industria y, fundamentalmente, un mayor grado de exposición a la competencia externa. Pero también aclara que no solo lo establecido precedentemente tiene impactos negativos sobre el tejido industrial, sino que el efecto de mayor trascendencia económica deviene de la reducción de los márgenes de protección efectiva de la industria nacional

El triunfo de Mauricio Macri en el ballotage presidencial del 22 de noviembre de 2015 implicó un punto de quiebre de alcance regional en la historia reciente de los procesos políticos latinoamericanos. No solo desde los intentos de repensar el posicionamiento regional argentino desde una mirada económica orientada por el libre comercio, sino desde comprender el sentido de lo regional totalmente opuesta con la administración Kirchnerista¹⁴. En este sentido Alejandro Frenkel señala como principales lineamientos del gobierno de Mauricio Macri en sus dos primeros años de gestión produjo un cambio de política exterior respecto de las gestiones Kirchnerista puntualmente bajo la premisa de relativizar el concepto de autonomía como parámetro de política exterior y forjar un nuevo vínculo con los Estados Unidos y los organismos de crédito. En otras palabras, la política exterior del gobierno de la alianza Cambiemos tomo distancia en reordenar un modelo económico basado en la reindustrialización y la integración sudamericana y sin contrapuntos en las relaciones con Estados Unidos, en donde el gobierno Kirchnerista había posicionado estos conceptos a partir de la crisis del 2001¹⁵.

En definitiva, así como la dictadura militar y la consolidación de esas políticas neoliberales consolidadas en los años noventa marcaron un punto de inflexión a la segunda etapa de sustitución de importaciones, las políticas implementadas por Mauricio Macri dieron un quiebre a la etapa Kirchnerista con fuertes contrapuntos donde se desplazó al Estado como

¹³ Azpiazu, D. y Nochteff, H.; El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política, FLACSO/Tesis Norma; Buenos Aires, 1994

¹⁴ Martin Cortes. Macri en América Latina. Una contribución argentina al cambio de época regional. Documento 12. Documento de Coyuntura del Área Política del Instituto de Desarrollo Humano. Universidad Nacional de General Sarmiento

¹⁵ Frenkel, A., & Azzi, D. (2018). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). Colombia Internacional, (96), 177-207.

promotor de crecimiento y permitió el acceso al sector financiero y a los grupos concentrados como protagonistas de su mandato

De esta manera, este trabajo se estructura de la siguiente manera: en el próximo capítulo se pasa revista las medidas que conformaron el nuevo plexo normativo que sustentó la política comercial que desplegó el gobierno de Macri, contrastándolo con la gestión de gobierno anterior. En el tercer capítulo se analiza la flexibilización sobre el ingreso de divisas producto de las exportaciones durante la gestión Cambiemos. Posteriormente, en el capítulo cuatro, se analiza las distintas variables que tuvo su vinculación con el sector externo, durante el Kirchnerismo y la gestión de Mauricio Macri como presidente. En el capítulo cinco se realiza un análisis sobre las importaciones y el sistema de control implementado a partir del año 2015 apenas iniciado la gestión de Cambiemos. En el capítulo seis se realiza un análisis general de las exportaciones durante la gestión de Macri junto a los alcances que tuvo en las mismas, la eliminación de los derechos de exportación en el comercio exterior. Finalmente, el capítulo siete las conclusiones y reflexiones finales que dejaron las políticas aplicadas.

2 - Una revisión del marco normativo del Comercio Exterior

Uno de los temas centrales de la investigación, tiene que ver con abordar una revisión histórica de la normativa del comercio exterior durante la administración Macri, que tuvo su impacto sobre las importaciones y exportaciones con el fin de poder dar respuesta a la hipótesis planteada. Para ello, a continuación, se pretende llevar a cabo una descripción de la evolución de las licencias de importación, sus aranceles, los aranceles de los derechos de exportación y, finalmente la evolución de las normativas que tiene aplicación en el MULC (mercado único libre de cambios) para liquidar las divisas en concepto de exportación

2.1 – El marco normativo sobre las importaciones definitivas

2.1.1 Licencia automática Previa de Importación (LAPI)

Un primer aspecto a considerar guarda relación con la evolución y desarrollo de las normativas que tienen que ver con la importación definitiva al territorio argentino, específicamente con las licencias previas a la importación a consumo. En este sentido, resulta apropiado comenzar su análisis a partir del año 1999 con la creación de las licencias automáticas previas de importación, después del largo proceso de apertura de la primera variante de la valorización financiera (1976-2001). En este marco, la Resolución MEOSP 820 de 1999 puso en vigencia la creación de las Licencias Automáticas Previas de Importación (LAPI). Para este tipo de licencias se estableció que su aprobación no podía superar en ninguno de sus casos el plazo máximo establecido por el Artículo 2º del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación de la Organización Mundial de Comercio, incorporado a la legislación nacional por la Ley 24.425¹⁶, no constituyendo un pronunciamiento ni revisión alguna de la veracidad o exactitud de los datos consignados en cada LAPI.

Asimismo estaban exceptuadas las mercaderías que se importaban a través del régimen de envíos postales, las mercaderías que se importaban a través del régimen de muestras, las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur alcanzadas por el Régimen Automotriz, que sean destinadas exclusivamente a la producción y por último, mercadería destinadas en carácter de donación, ciencia, arte, técnica y salud humana¹⁷.

¹⁶ El artículo 2 sobre el trámite de Licencias Automáticas de importación correspondiente a la Ley 24425 **Ref. GATT - Ronda Uruguay - Acuerdo de Marrakech - Organización Mundial del Comercio (OMC) establece que** Los procedimientos de trámite de licencias automáticas no se administrarán de manera que tengan efectos restrictivos en las importaciones sujetas a tales licencias. Se considerará que los procedimientos de trámite de licencias automáticas tienen efectos de restricción del comercio salvo que, entre otras cosas:

- i. todas las personas, empresas o instituciones que reúnan las condiciones legales impuestas por el Miembro importador para efectuar operaciones de importación referentes a productos sujetos al trámite de licencias automáticas tengan igual derecho a solicitar y obtener licencias de importación;
- ii. las solicitudes de licencias puedan ser presentadas en cualquier día hábil con anterioridad al despacho aduanero de las mercancías;

las solicitudes de licencias que se presenten en forma adecuada y completa se aprueben en cuanto se reciban, en la medida en que sea administrativamente factible, y en todo caso dentro de un plazo máximo de 10 días hábiles

¹⁷ Anexo II Res. SICM 465/99 y Disp. AFIP 451/99

A medida que se avanzaba en este nuevo régimen de licencia automática, se fueron incorporando distintas posiciones arancelarias ya que en ese entonces el ex-Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos analizaba si era conveniente efectuar ajustes en el listado de las posiciones arancelarias para incorporarlas al tratamiento de la LAPI a los efectos de incorporar su monitoreo anticipado de ciertas mercaderías importadas¹⁸.

El sistema de LAPI tenía como objetivo, contar con el suministro de información estadística en forma descriptiva y anticipada sobre las importaciones¹⁹. De esta manera, se establecía que las importaciones estaban sujetas a un régimen que preveía suministrar información estadística en forma descriptiva y anticipada a los registros históricos, a efectos de realizar un rápido análisis de la evolución de las mismas en adopción de medidas de defensa comercial y evitar demoras que podrían acarrear daños irreparables a distintos sectores productivos. Por lo tanto, su aplicación no tenía previsto contar con un sistema de restricción, sino que solo era a fines estadísticos para un eventual análisis de manera agilizada sobre el comportamiento de las importaciones y del ingreso de mercaderías.

2.1.2 Licencia NO Automáticas (LNA)

Las Licencia No automáticas, es una herramienta avalada por la OMC que cuenta con la finalidad de administrar las importaciones con el objetivo de proteger sectores sensibles de la economía. El régimen de licencia de importación fue incorporado en el acuerdo del GATT en 1947 en su artículo XIII. Posteriormente en la Ronda de Uruguay en 1994 se pudo establecer su funcionamiento para todos los miembros de la OMC. Argentina adhirió al acuerdo de la Ronda de Uruguay a través de la Ley 24.425, por lo tanto, en 1995 fue incorporado en su legislación el régimen de licencia de importación. En este sentido el acuerdo reconoce el sistema de licencia automáticas y no automáticas. Para las licencias automáticas su aprobación es simple y no implican una restricción operativa para las

¹⁸ El artículo 10 de la Resolución SICM 59/99 establecía que los Capítulos del Sistema Armonizado alcanzados por el régimen de LAPI, eran los que se indican a continuación: 02, 04, 11, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 28, 29, 32, 36, 38, 39, 40, 42, 44, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 72 73, 74, 76, 82, 83, 84, 85, 87, 90, 94, 95 y 96

¹⁹ Res. MEOSP 820/99

importaciones. Su objetivo se lo considera mayormente estadístico. Las licencias no automáticas requieren del análisis de la autoridad de aplicación, pero nunca puede ser restrictivo. El artículo 3 del Acuerdo sobre el procedimiento para el trámite de licencias de importación, establece lo siguiente: *“El trámite de licencias no automáticas no tendrá en las importaciones efectos de restricción o distorsión adicionales a los resultantes del establecimiento de la restricción. Los procedimientos de trámite de licencias no automáticas guardarán relación, en cuanto a su alcance y duración, con la medida a cuya aplicación estén destinados, y no entrañarán más cargas administrativas que las absolutamente necesarias para administrar la medida”*. De esta manera se establece que si bien no son restrictivos y discriminatorios funcionan como barrera comercial y pueden demorar el tráfico operativo de las importaciones.

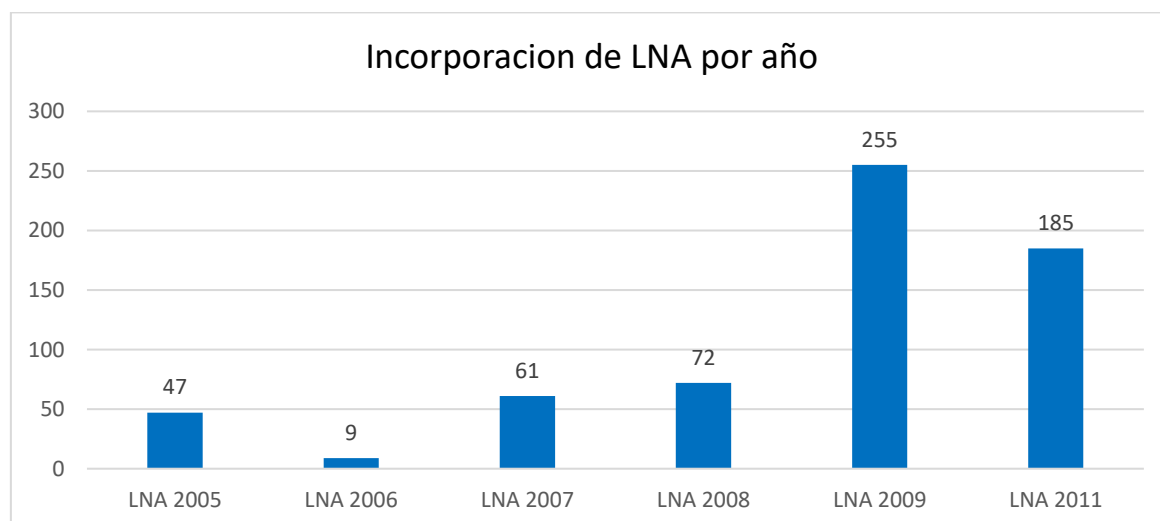
Si bien las LNA se aplicaron por primera vez en el año 1999, producto de la devolución originada en Brasil, con la finalidad de brindar protección al sector del calzado para evitar una importación indiscriminada de esos productos desde ese país²⁰, a partir del año 2004 y los años siguientes, las LNA tomaron mayor relevancia. Es por ello que en la posconvertibilidad el discurso oficial del gobierno tenía como eje el estímulo de la producción nacional, en el marco de políticas de aumento de la productividad, estabilidad de precios y cumplimiento armónico de acuerdos regionales e internacionales²¹. En ese marco se había publicado la Resolución del Ministerio de Economía y Producción 444/2004 que puso en vigencia las Licencias No Automáticas Previas de Importación (LNPI). De esta manera una serie de productos con el fin de importarlos a consumo quedaron sujetos a la tramitación previa de licencias de importación de carácter no automático. Si bien la cantidad de licencias no automáticas dentro de este marco normativo fue realmente baja, en los años siguientes se fueron incorporando distintos productos hasta alcanzar mayor cantidad de posiciones arancelarias a nivel regional (NCM) afectadas a LNA. De esta manera entre el año 2005 a 2009 se fueron incorporando distintas posiciones bajo la órbita de las LNA lo que hizo incorporar mayor cantidad de productos con autorización previa para realizar su compra en el exterior. Incluso si se analiza el crecimiento económico que

²⁰ Resolución MEOSP 977/99. Calzados - Certificado de Importación – Etiquetado. Marcelo Zlotogwiazda, Infonews, Economía, Iván Heyn y Guillermo Moreno. 19 de enero 2012

²¹ Res. MEP 444/04. Considerando

tuvo la economía argentina a partir del año 2003, también se observa que de la mano del crecimiento económico, las importaciones tomaron la misma tendencia, lo que muestra la elevada elasticidad de las importaciones respecto al crecimiento económico²². Por lo tanto, y de acuerdo a las políticas implementadas en ese periodo, hubo un incremento en las incorporaciones de las LNA. Es por ello que las LNA incorporadas en el año 2005 tomaron mayor dimensión. Incluso los regímenes de LNA tomaron mayor relevancia en los años 2008 y 2009 producto de la crisis financiera de los Estados Unidos, con el fin de dar mayor protección a los sectores más sensibles de la economía local. A raíz de ese contexto es posible observar cómo aumentaron las LNA de 2008 a 2009 en un 254% (Gráfico 1).

Gráfico 1: Incorporaciones de licencias al régimen de LNA, 2005-2011 (en cantidades)



Nota: La normativa corresponde a la Res.MEP 485/05, Res.MEP 486/05, Res.MEP 694/06, Res.MEP 689/06, Res.MEP 343/07, Dec.509/07, Res.MEP 47/07, Res.MEP 61/07, Res.MEP 217/07, Res.MEP 589/08, Res.SICPME 330/08, Res.MEP 588/08, Res.MP 26/09, Res.MP 61/09, Res.MP 123/09, Res.MP 165/09, Res.MP 251/09, Res.MP 337/09, Res.MIT 13/09, Res.MIT 24/09, Res MI 45/2011

Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Economía y Producción, Ministerio de Industria y Turismo y Ministerio de Industria

²² Pablo Manzanelli y Daniela Calvo. La larga crisis industrial y su vinculación con la subinversión sectorial. De la última etapa Kirchnerista a Macri. 2019

A su vez en el año 2011 mediante la Resolución 45 del Ministerio de Industria se publicaron una serie de posiciones que quedaban incorporadas y sujetas a la tramitación anticipada de licencias de importación no automáticas. En este sentido 185 posiciones regionales quedaron bajo la órbita de verificación y análisis previo a la destinación definitiva de importación.

La aplicación de las LNA en Argentina desde el año 2004 al 2011 tuvo como objetivo hacer frente a los problemas que presentaban los sectores más sensibles de la economía con el fin de resguardar a los productores locales (artículos del hogar, juguetes, calzado, artículos deportivos y textiles) frente a la introducción no controlada de productos importados. Finalmente en 2011 quedaron 629 LNA vigentes que necesitaban una autorización previa de la Secretaría de Comercio para su importación definitiva²³.

Por otro lado, es importante señalar que la utilidad de las LNA, más allá de la finalidad de establecer protección a los sectores más sensible de una economía local, tiene efecto sobre el sector externo ya que desalienta a las compras externas dado por los plazos de aprobación y su consecuencia en el incremento de los costos de almacenamiento. De esta manera se resguarda la restricción externa producto de los escasos dólares ante cualquier amenaza de crisis internacional o la baja actividad que pueda desempeñar las plataformas exportadoras²⁴.

Finalmente, en el año 2013 se hizo pública las derogaciones de las LNA bajo los argumentos de haber cumplido los objetivos oportunamente fijados por el gobierno nacional y de esta manera se eliminaban los regímenes de LNA que habían comenzado en el año 2004.

Asimismo, el 4 de septiembre del año 2012 fue publicado en el boletín oficial la Res. MEFP 505 donde se consideraba que, dada la experiencia que, habida hasta la fecha, se estimaba que había quedado cumplimentados los objetivos que dieron origen al régimen de la

²³ Iván Heyn y Pablo Maldovan. La política comercial en las estructuras productivas desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación 2011

²⁴ Iván Heyn y Pablo Maldovan. La política comercial en las estructuras productivas desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación 2011

licencia automática previa de importación de la misma manera que lo habían experimentado las LNA. En ese marco, según el discurso oficial, se estimaba pertinente derogar las normas aludidas a ese marco normativo. Es por ello que finalmente, se eliminaban las LAPI a las posiciones arancelaria que habían sido afectadas.

2.1.3 Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI)

Posteriormente al régimen de licencias previas, pero siempre hablando del año 2012, y a través de la Resolución General AFIP 3252, se implementó el nuevo sistema de Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI). Este sistema hacía mención que el anticipo de información era considerado por la Organización Mundial de Aduanas un elemento básico que contribuye al fortalecimiento de las Aduanas a los fines de enfrentar los desafíos del Siglo XXI. Asimismo, se consideraba que la disponibilidad de información estratégica anticipada posibilitaba una mayor articulación entre distintas áreas del Estado en orden de optimizar la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental, potenciando los resultados de la fiscalización integral que compete a cada una de ellas. Es por ello que este nuevo régimen era aplicable a todas las destinaciones definitivas de importación para consumo y a todas las posiciones arancelarias. De esta manera los importadores debían, en forma previa a la emisión de la Nota de Pedido, Orden de Compra o documento similar utilizado para concertar sus operaciones de compras en el exterior, proporcionar la información que se solicitaba vinculada a los distintos embarques con destino final al territorio argentino. Toda la información registrada en dichas declaraciones juradas anticipadas de importación era puesta a disposición de los Organismos que adhieran al mecanismo instaurado por este régimen. De esta manera estos organismos podían intervenir y argumentar con fines justificados los impactos negativos al entramado productivos de algunas mercaderías que ingresaban al país. En este sentido si se constataba un potencial daño a la producción nacional se comunicaba este hecho a los importadores donde se exponían las circunstancias que motivaban las observaciones formuladas a las DJAI, así como el Organismo ante el cual debían comparecer a los fines de su regularización en los casos de corresponder.

Por otro lado, las DJAI también debían ser informadas y registradas en el Sistema de Control de Operaciones Cambiarias establecido por la Resolución General AFIP 3210/11, en todos los casos en que dicha declaración sea requisito para el registro de la destinación definitiva de importación a consumo. De esta manera se llevaba un control de las divisas utilizadas para el pago de las importaciones lo que para ese entonces era un factor clave y que se utilizaba para el control de la restricción externa causado por el déficit energético. En definitiva, la aplicación del régimen de las DJAI en la órbita del MERCOSUR, donde la Argentina forma parte como socio permanente, fue justificado por el Decreto CMC 50/04, aceptado por nuestro país por la Resolución General AFIP 2090/06, donde prevé, en el punto 2º del Artículo 3º del Capítulo II - Declaración de Llegada, la declaración anticipada de entrada: "... 2. Toda mercadería introducida al territorio aduanero del MERCOSUR, deberá ser presentada a la autoridad aduanera por medio de la declaración de llegada inmediatamente a su arribo. No obstante, la presentación de la declaración de llegada o las informaciones que constituyan dicha declaración podrán ser exigidas con carácter previo a la introducción de la mercadería al territorio aduanero del MERCOSUR.". Asimismo, el punto 3º del mismo artículo estipula que: "... la declaración de llegada se efectuará mediante sistemas informáticos que permitan la transmisión y el procesamiento inmediato de datos..."²⁵. De esta manera había quedado fundamentada la nueva aplicación de las Declaraciones Juradas Anticipada de Importación donde fue aplicada a partir del año 2012.

Vale aclarar que el régimen de las DJAI no tuvo una mirada positiva para varios sectores abocados al comercio exterior,²⁶ asociado a diversas opiniones desfavorables de parte del empresariado local. Incluso dentro del mismo ámbito gubernamental se desarrollaron diversas opiniones y cruces entre sus funcionarios en relación a su aplicación y sus métodos. Por otro lado y de manera improvisada, más allá de la implementación de este nuevo régimen, al principio de su funcionamiento fueron incorporados otras vías de

²⁵ Resolución General AFIP 3255/12. Ref. Ventanilla Única Electrónica - Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI). Considerando

²⁶ Revista énfasis. Logística. Trabas para autorizar las DJAI, frenan las importaciones (24/06/2013). El Cronista. El Gobierno trabaja para que la DJAI sobrevivan al fallo de la OMC contra las trabas a la importación. 24/09/2015. TN.com.ar Mafia de la aduana 23/06/2018. Centro de Despachantes de Aduana. Gestiones. Plazos de vigencia de las DJAI. SIGEA Nº 13289-39991/2013 01 de noviembre de 2013

análisis y control de las importaciones por el entonces Secretario de Comercio, Guillermo Moreno, como los “Nuevos Formulario Nota de Pedido para las importaciones” en donde se debía detallar las compras en el exterior de manera paralela a la información suministrada en las DJAI²⁷.

Durante el tercer Kirchnerismo (2012-2015) el creciente saldo comercial externo negativo causado por el déficit energético y el rasgo estructural que tiene el sector industrial dado su dependencia importadora, además de la aceleración de la fuga de capitales, fue motivo de variadas opiniones y críticas de cómo llevar adelante aquella situación en donde algunos autores de análisis de política económica mantuvieron una opinión crítica manifestando que se llevó a la implementación de políticas compensatorias de corto plazo, ya que señalaban que se orientaron en administrar la escasez de divisas lo que condujo a restringir las importaciones con efectos negativos dada la elevada dependencia de insumos y bienes de capital que arrastra las ramas industriales en Argentina, con el solo hecho de morigerar el drenaje de divisas, dando señales de una política económica contradictoria²⁸.

En definitiva, en el último periodo del Kirchnerismo el sector industrial acentuó algunos rasgos estructurales que terminaron socavando las bases de su propio crecimiento, con una elevada elasticidad de las importaciones respecto al crecimiento industrial, lo que lleva a que el entramado productivo sea sumamente dependiente de las importaciones, por lo que su crecimiento requiere una mayor disponibilidad de divisas para funcionar. Entonces, mientras el país cuenta con holgura externa, puede seguir financiando el crecimiento industrial y, cuando las divisas comienzan a escasear; el sector industrial se queda sin ese combustible que necesita para funcionar²⁹.

Por otro lado, a lo largo del funcionamiento de las DJAI fueron implementados de manera informal por la Secretaria de Comercio otros requisitos que debían cumplir las empresas

²⁷ Diario la Nación. 25 de enero de 2012.

²⁸ Kulfas, M. “Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015”, Siglo XXI, Buenos Aires, 2016

²⁹ Kulfas, M. “Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015”, Siglo XXI, Buenos Aires, 2016

que realizan importaciones para que sus operaciones sean aprobadas. Estos requisitos apuntaban a que las mismas empresas que importaban debían tener un superávit comercial. En decir que la Secretaría de Comercio exigía a diversas empresas a exportar mayor cantidad en dólares de lo que importaban. Si bien el objetivo era combatir la restricción externa que atravesaba la economía argentina en ese momento, lo cierto era que la Secretaría de Comercio de manera informal les trasladaba a las empresas importadoras, la problemática en el sector externo que caracterizaba en ese entonces a la economía argentina. Es por ello que algunas empresas que tenían actividad en la Argentina, a pesar que solo realizaban operaciones de importación como actividad principal para comercializar en el mercado interno, debían compensar esa “fuga de dólares” por operaciones de exportación.

Para finalizar, es importante señalar que el régimen de las DJAI aplicado durante el tercer Kirchnerismo a partir del año 2012 fue motivo de reclamos ante la OMC por diversos países, donde Estados Unidos, Japón y la Unión Europea impulsaron una denuncia en conjunto que establecía la obligación de demostrar los instrumentos empleados para regular el comercio, particularmente a través de las DJAI. A pesar de las apelaciones efectuadas por el entonces gobierno argentino, el fallo adverso fue publicado el 15 de enero de 2015 por el Órgano de Apelación de la OMC a través del informe “Argentina-Medidas que afectan a la importación de mercancías” De esta manera no solo se cuestionó el uso de las DJAI, sino al conjunto de instrumentos implementados por el Estado argentino llamados en el informe “Prescripciones restrictivas relacionadas con el comercio” (PRRC). Al respecto las medidas indicadas se trataba de exportar un determinado valor de mercaderías de la Argentina relacionado con el valor de las importaciones, limitar el volumen de las importaciones y /o reducir su precio, abstenerse de repatriar fondos desde Argentina a otro país, realizar inversiones en la Argentina o incrementar las existentes e, incorporar contenido nacional en las mercancías producidas en el país³⁰. De esta manera quedaba claro que las DJAI tenía su fecha de vencimiento y que ante un posible cambio de gobierno no eran factibles estos tipos de instrumentos para regular el comercio exterior.

³⁰ Pablo Manzanelli y Daniela Calvo. La larga crisis industrial y su vinculación con la subinversión sectorial. De la última etapa Kirchnerista a Macri. 2019

2.1.4 Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI)

A partir de diciembre de 2015, uno de los primeros cambios que impulsó la nueva administración de la Alianza Cambiemos, tuvo que ver con el cambio y la sustitución del régimen de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación. En función de ello, argumentaron como objetivos el desarrollo de instrumentos que además de optimizar sus funciones específicas en materia aduanera, favorezcan la competitividad y la facilitación del comercio exterior, sin perder de vista, los controles y la gestión de riesgo sobre las mercaderías.

En concordancia con dicho objetivo y las pautas planteadas por el Ministerio de Producción, fue diseñado el Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI)³¹. A partir de esta herramienta fue que se estableció que las mercaderías comprendidas en todas las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M.) con destinación de importación definitiva para consumo deberán tramitar Licencias Automáticas de Importación, salvo aquellas posiciones arancelarias determinadas por la nueva resolución (Resolución Res.MP 5/15) , o la que en el futuro la reemplace, debían tramitar previamente a la importación a consumo, las Licencias No Automáticas de importación. En este marco se detallaron todas las posiciones a nivel regional (NCM) alcanzadas por Licencia No Automáticas de Importación. Vale aclarar que este nuevo régimen establecía a todo el abanico de las posiciones arancelaria en dos grandes grupos, posiciones alcanzadas con Licencias Automáticas y no Automáticas de importación. En la práctica las Licencias Automáticas no contaban con ningún tipo de paso posterior a su presentación, sin embargo, las licencias no automáticas deberían cursar por un paso posterior a su declaración en donde consistía en suministrar información a nivel informático sobre la mercadería a importar. A su vez, las distintas organizaciones que hayan adherido a este nuevo régimen debían pronunciarse en un lapso no mayor a DIEZ (10) días. No obstante, ello, los plazos podrán ampliarse en aquellos casos en que la competencia específica del organismo adherente así lo amerite. De esta manera la

³¹ Resolución General. AFIP 3823/15. Ref. Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI) - Implementación - DJAI - Sustitución. Considerando

Administración Federal debía comunicar a los importadores las novedades producidas y, en su caso, las circunstancias que motivaban las observaciones formuladas, así como el Organismo ante el cual deberán comparecer a los fines de su regularización, de corresponder. Por otro lado, en los casos que no haya pronunciamientos las licencias no automáticas se aprobaban sin ningún tipo de inconvenientes.

Posteriormente en el año 2017 se publicó la Resolución SC 523 (Ref. Licencias de importación - SIMI - RUMP - Reordenamiento) con el objetivo de realizar un ordenamiento del Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI) donde la administración vigente argumentaba que era necesario que las importaciones estén sujetas a un régimen que permita suministrar información estadística en forma descriptiva y anticipada a los registros históricos, a efectos de realizar un rápido análisis de la evolución de las mismas³². Asimismo la Secretaria de Comercio del Ministerio de Producción tenía entre sus objetivos el de evaluar, en el ámbito de su competencia, el impacto económico en relación al cumplimiento de las medidas generadas y ejecutadas, desarrollando criterios e indicadores que permitan un adecuado control estratégico generando proyectos a futuro³³. De esta manera, el nuevo marco normativo publicaba un nuevo listado de mercaderías alcanzadas por licencias automáticas y licencias no automáticas, como así también se creaba la necesidad de que los importadores que debían cursar sus importaciones como licencias automáticas debían estar debidamente inscriptos en un Registro Único del Ministerio de Producción (R.U.M.P.), creado por la Res.MP 442/16 de fecha 8 de septiembre de 2016 del Ministerio de Producción, donde posteriormente a la presentación de las licencias no automáticas cada importador debía cursar por un paso posterior en donde consistían de brindar información a nivel informático sobre la mercadería a importar de la misma manera que el marco normativo anterior, con la salvedad que las mercaderías sujetas a la tramitación de Licencias No Automáticas de Importación, la Secretaria de Comercio del Ministerio de Producción podía requerir al importador, en cualquier instancia del trámite, información y/o documentación adicional, como así también, solicitar la intervención de

³² Res.SC 523/17. Ref. Licencias de importación - SIMI - RUMP – Reordenamiento. Considerando

³³ Res.SC 523/17. Ref. Licencias de importación - SIMI - RUMP – Reordenamiento. Considerando

los organismos técnicos competentes o tomar antecedentes de fuentes informativas propias o de terceros y requerir, de así estimarlo, las aclaraciones que considere del caso³⁴.

Posteriormente se publicaron otros marcos normativos donde se establecieron la eliminación de licencias no automáticas (Resolución SC 5/18 Ref. Licencias de importación - SIMI – Modificaciones y Res.SC 170/18 Ref. Licencias de importación - SIMI - Modificaciones)

A su vez, en el año 2018 salieron publicadas la Resolución General Conjunta AFIP y SC 4185/18 y Resolución Conjunta General AFIP y SC 4364/18 donde el corazón de la norma y eje de estos marcos normativos establecía que una vez ingresados los datos solicitados para generar la declaración SIMI, la Administración Federal de Ingresos Públicos analizará:

a) La situación del sujeto a partir de la información disponible en sus registros. En el caso que se detectaren incumplimientos o irregularidades formales se solicitará que los mismos sean subsanados, a efectos de avanzar en la tramitación de la declaración SIMI.

b) La Capacidad Económica Financiera del importador para efectuar la operación que pretende cursar, mediante el "Sistema de Capacidad Económica Financiera" (Sistema CEF) establecido por la Resolución General AFIP 4294/18. Si el importador no superara dicho control podrá manifestar su disconformidad, en los términos del Artículo 9° de la resolución general mencionada.

De esta manera la AFIP establecía un control de los estados financieros de los importadores, cuya norma aparecía como novedad de acuerdo a los regímenes de licencias anteriores. Por lo tanto, la capacidad económica financiera y la situación del estado fiscal de cada importador debían ser acorde a las operaciones de importación que realizaban. Esto podía funcionar como restricción temporal de las operaciones de importación que se cursaban por el sistema integral de monitoreo de importación.

³⁴ Res.SC 523/17. Ref. Licencias de importación - SIMI - RUMP – Reordenamiento. Artículo 5

Es prudente y acertado realizar un análisis de los cambios que se produjeron al largo de la aplicación del régimen de SIMI para avaluar desde el punto de vista de las importaciones los impactos que hayan podido causar a la matriz productiva de la economía argentina.

2-2 Sistema Integral de Monitoreo de Importación. Análisis de la normativa y sus alcances

Uno de los aspectos relevantes en el marco de las importaciones tienen que ver con los instrumentos de política comercial. En este sentido, la existencia de este tipo de herramientas tiene como finalidad regular las actividades económicas. De esta manera, el Estado puede poner en práctica su uso para regular, promover y finalmente orientar su política para favorecer ciertas actividades que tienen como lógica fortalecer los lazos comerciales.

En este marco se pueden mencionar a las barreras no arancelarias, con el fin de proteger el mercado local frente a los productos importados. Existen las cuotas o cupos de importación con la finalidad de prohibir un producto determinado cuando superan una cierta cantidad o una porción determinada del mercado local. Por otro lado, se pueden mencionar a las barreras administrativas donde las principales trabas a las importaciones se relacionan con la generalizada aplicación de normas técnicas, sanitarias, ambientales, etc. Estas normativas tienden a garantizar que los productos importados cumplan con las normas y especificaciones vigentes en el mercado local, de manera de preservar y proteger los intereses de los consumidores. Sin embargo, el empleo de esta herramienta disimula la intención no explícita de obstaculizar el ingreso de productos de los mercados internacionales con el fin de regular el flujo de las importaciones³⁵. En este sentido las licencias previas de importación tienen una lógica similar, en regular y demorar las autorizaciones de las importaciones con el fin de regular ese flujo.

³⁵ Gustavo Lugones. Teoría del Comercio Internacional. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ediciones del CCC. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Bernal. Universidad Nacional de Quilmes. 2012

A pesar de lo expresado, los primeros cambios que impulsó la gestión de la Alianza Cambiemos en el área de comercio exterior, tuvo que ver con la derogación de las DJAI y la implementación del nuevo régimen de licencias de importación previas a la destinación definitiva de importación para consumo denominado Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI) donde establecía licencias automáticas y no automáticas de Importación. En este sentido, las licencias automáticas corrían la suerte de su autorización de manera simple y de forma automática, mientras que las licencias no automáticas debían cursar por el análisis de la Secretaria de Comercio, bajo la órbita del Ministerio de Producción³⁶, donde se llevaba adelante su control y posterior autorización como fue detallado en el punto anterior.

En teoría todas las posiciones arancelarias (NCM) alcanzadas por las licencias no automáticas (LNA) tenían como característica corresponder a sectores de la economía de carácter “sensible”, ya que la naturaleza de las LNA, tiene como objetivo, el control de sus importaciones con el fin de evaluar y proteger a la matriz productiva de productos de origen extrazona, para prevalecer la producción nacional y evitar la proliferación de productos importados que puedan atentar contra la industria argentina y las fuentes de trabajo³⁷.

A partir del año 2015 y hasta el 2018 se fueron modificando las posiciones arancelarias (NCM) que formaban parte de las LNA. De esta manera, para una investigación más ordenada es relevante separar los cuatro marcos normativos y elaborar un análisis en dos grupos para obtener como resultado una mejor conclusión y notar con mayor detalle su evolución. En este marco, las normas mencionadas se trataban de la Res.MP 5/15, Res.SC 523/17 a las cuales las vamos a integrar en el grupo uno, y las Res.SC 5/18 y Res.SC 170/18 en el grupo dos. La división en dos grupos tiene su coherencia por su cronología de publicación, la vigencia de los marcos normativos y la cantidad de anexos que cada norma integraba³⁸.

³⁶ Posteriormente paso a denominarse Ministerio de Producción y Trabajo

³⁷ Iván Heyn y Pablo Maldovan. La política comercial en las estructuras productivas desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación 2011

³⁸ Anexos II al XVII. Res 5 MP/2016 y Res.SC 523/17 y Anexos II al XIV. Res Res.SC 5/18 y Res.SC 170/18

En el cuadro 1 se puede observar la estructura del Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones según grupos de análisis y sector de actividad. De esta manera se puede observar la cantidad de posiciones que involucraba a cada sector económico. Asimismo, se puede apreciar que apenas implementado el Sistema Integral de Monitoreo de Importación (SIMI) la cantidad de posiciones alcanzadas con licencias no automáticas (LNA) ascendían a 1355 posiciones de un total de 10.232 NCM. Por lo tanto, la incidencia de las LNA sobre el total de posiciones era de 13,24%.

Es relevante mencionar que el régimen de las DJAI contemplaba al 100% de las posiciones arancelarias bajo el análisis de la Secretaría de Comercio. Es decir que, si comparamos a las DJAI con el régimen de SIMI, el 100% de las NCM eran tratadas con autorización previa, donde la Secretaría de Comercio tenía un control y evaluación más rígida sobre las autorizaciones de las importaciones en argentina.

A lo largo de la implementación del régimen de SIMI se llevaron a cabo distintos cambios de licencias automáticas a no automáticas y viceversa. Es este sentido estos cambios a lo largo de la administración de Mauricio Macri pueden constatarse según el cuadro 2.

En el año 2018 la cantidad de posiciones bajo LNA quedaron expresadas en 1197 posiciones arancelarias. Por lo tanto, hubo una reducción de 158 posiciones arancelarias afectadas por licencias no automáticas que pasaron al estado de automáticas bajo aprobación inmediata para su importación. De esta manera la incidencia de las LNA sobre el total de posiciones en 2018 descendía al 11,70 %.

**Cuadro 1 - Estructura del Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones según grupos,
sector de actividad y las modificaciones en la normativa y su incidencia en las licencias
totales del NCM, 2015-2018 (en cantidades)**

SISTEMA INTEGRAL DE MONITOREO DE IMPORTACIONES					
Grupo uno			Grupo dos		
Sectores	Res.MP 5/15 y cantidad de NCM	Res.SC 523/17 y cantidad de NCM	Sectores	Res.SC 5/18 y cantidad de NCM	Res.SC 170/18 y cantidad de NCM
Textil	688	696	Textil	703	633
Equipos y aparatos mecánicos y eléctricos	317	362	Equipos y aparatos mecánicos y eléctricos	294	238
Metalúrgico	92	154	Metalúrgico	67	66
Químico	9	59	Químico	33	31
Calzado	31	31	Calzado	31	31
Automotriz	30	41	Automotriz	37	29
Mueble y mobiliario	30	36	Mueble y mobiliario	32	28
Plástico y Caucho	13	49	Plástico y Caucho	32	26
Juguetes	21	22	Juguetes	21	21
Aparatos e instrumentos de óptica y precisión	33	29	Aparatos e instrumentos de óptica y precisión	22	17
Cuero	16	16	Cuero	13	13
Madera	1	22	Madera	15	13
Papel y cartón	33	54	Papel y cartón	13	12
Cemento y derivados	6	13	Cemento y derivados	12	12
Vidrio	15	17	Vidrio	10	10
Manufacturas diversas	7	8	Manufacturas diversas	7	7
Aluminio	7	18	Aluminio	5	5
Instrumentos Musicales	1	3	Instrumentos Musicales	3	3
Naval	5	5	Naval	3	2
Total NCM con LNA	1355	1635		1353	1197
Total de NCM	10232	10232		10232	10232
% incidencia de las LNA	13,24	15,98		13,22	11,70
Total NCM con LA	8877	8597		8879	9035

Fuente: Elaboración propia en base a la Res.MP 5/15, Res SC 523/17, Res SC 5/18 y Res.SC 170/18.

Resulta relevante analizar entre las LNA, la cantidad de posiciones que fueron desafectadas bajo LNA y pasaron a la órbita de LA y viceversa, entre 2015 y 2018, y cuáles fueron los sectores afectados que intervinieron en esos cambios. Para ello fue preciso comparar las posiciones bajo la órbita de LNA entre el año 2018 respecto el año 2015. El resultado de ello, fue que las posiciones que pasaron de LNA a LA, ascendieron a 346 NCM. Por otro lado, se mantuvieron 1008 posiciones en condición de LNA, y fueron incorporadas como LNA en 2018, 189 posiciones. Por lo tanto, el total de LNA asciende a 1197 posiciones afectadas.

Cuadro 2 - Evolución de LNA entre 2015 y el 2018. Cantidad de LNA eliminadas, cantidad de LNA incorporadas y cantidad netas sin variaciones. Sectores afectados

Sectores	Cantidad de LNA incorporados	Cantidad de LNA sin variaciones	Cantidad de LNA eliminados
Textil	28	605	83
Equipos y aparatos mecánicos y eléctricos	54	184	133
Químico	29	2	7
Plástico y Caucho	22	4	9
Automotriz	13	16	17
Madera	12	1	0
Cemento y derivados	7	5	1
Metales comunes y Metalúrgico	6	60	31
Mueble y mobiliario	6	22	8
Aparatos e instrumentos de Óptica y precisión	2	15	18
Papel y cartón	2	10	23
Vidrio	2	8	7
Aluminio	2	3	4
Instrumentos Musicales	2	1	0
Juguetes	1	20	1
Manufacturas diversas	1	6	1
Calzado	0	31	0
Naval	0	2	0
Cuero	0	13	3
Total LNA	189	1008	346

Fuente: Elaboración propia en base a la Res.MP 5/15, Res.SC 170/18 y PCRAM

Entre los sectores de mayores incorporaciones de LNA se encontraba el sector textil, equipos y aparatos mecánicos y eléctricos, químico, plástico y caucho, automotriz y de la madera. Si bien el sector textil y equipos y aparatos mecánicos y eléctricos sufrieron mayores incorporaciones, también fueron importantes las eliminaciones de LNA de cada uno de ellos. Asimismo, el sector químico, plástico y caucho y por último el sector de la madera, son los sectores que, si bien no tiene una cantidad de LNA afectadas en relación a los anteriores, fueron mayor la cantidad de incorporaciones de LNA respecto a la cantidad de LNA eliminadas.

Por otro lado, podemos analizar las variaciones de las LNA entre los diferentes sectores entre 2015 y 2018. En este caso podemos apreciar que los sectores textiles, equipos y aparatos eléctricos y mecánicos y el sector de metales y metalúrgico fueron los sectores

que mayor cantidad de LNA perdieron, mientras que los sectores que mayores LNA aumentaron, fueron los sectores del plástico y caucho, junto con el de la madera

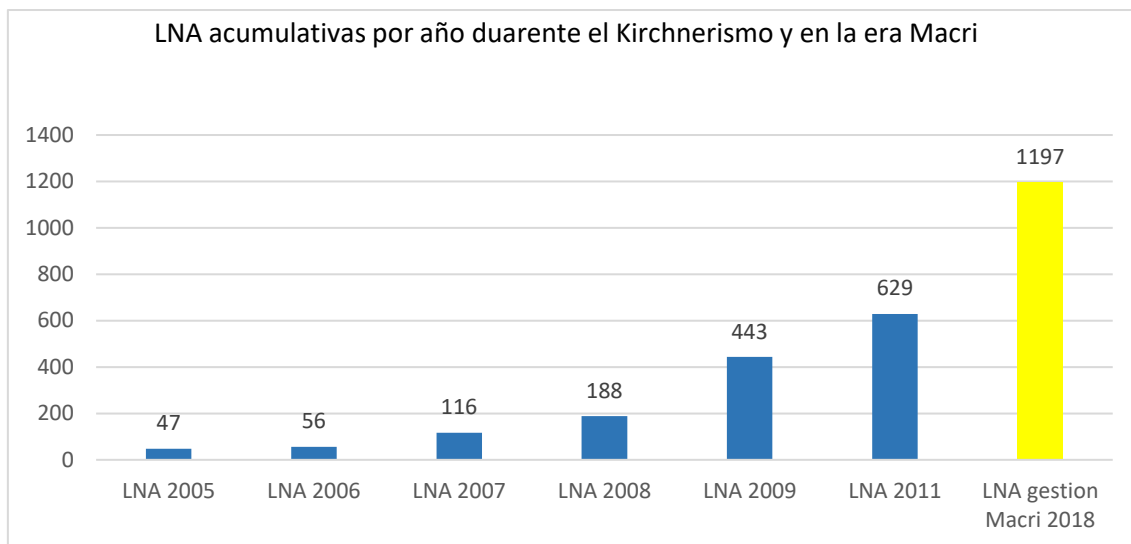
**Cuadro 3 - Evolución de las de las cantidades de LNA entre los diferentes sectores
entre 2015 y 2018**

Sectores	Res.MP 5/15 y cantidad de NCM	Res.SC 170/18 y cantidad de NCM	Cantidad de LNA
Textil	688	633	-55
Equipos y aparatos mecánicos y eléctricos	317	238	-79
Metales - Metalúrgico	92	66	-26
Químico	9	31	22
Calzado	31	31	sin modificaciones
Automotriz	30	29	-1
Mueble y mobiliario	30	28	-2
Plástico y Caucho	13	26	13
Juguetes	21	21	sin modificaciones
Aparatos e instrumentos de Óptica y precisión	33	17	-16
Cuero	16	13	-3
Madera	1	13	12
Papel y cartón	33	12	-21
Cemento y derivados	6	12	6
Vidrio	15	10	-5
Manufacturas diversas	7	7	sin modificaciones
Aluminio	7	5	-2
Instrumentos Musicales	1	3	2
Naval	5	2	-3

Fuente: Elaboración propia en base a la Res.MP 5/15, Res.SC 170/18 y PCRAM

Por otro lado, si comparamos las LNA a nivel NCM vigentes desde el año 2005 al 2011 durante el Kirchnerismo, respecto de las LNA vigentes al año 2018 podemos observar que hubo un incremento de 568 licencias bajo autorización previa de importación. Es decir, que hubo un incremento de un 90,30 % de posiciones incorporadas al análisis previo ya que las LNA vigentes al 2018 ascendían a 1197.

Grafico 2 – LNA durante el Kirchnerismo y LNA durante la gestión Macri



Nota: La normativa corresponde a la Res.MEP 485/05, Res.MEP 486/05, Res.MEP 694/06, Res.MEP 689/06, Res.MEP 343/07, Dec.509/07, Res.MEP 47/07, Res.MEP 61/07, Res.MEP 217/07, Res.MEP 589/08, Res.SICPME 330/08, Res.MEP 588/08, Res.MP 26/09, Res.MP 61/09, Res.MP 123/09, Res.MP 165/09, Res.MP 251/09, Res.MP 337/09, Res.MIT 13/09, Res.MIT 24/09, Res MI 45/2011 y, Res.SC 170/18

Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Economía y Producción, Ministerio de Industria y Turismo, Ministerio de Industria y Secretaría de Comercio del Ministerio de Producción

En conclusión, durante la gestión de Mauricio Macri hubo un incremento de las LNA sobre el total de las posiciones a nivel NCM y que por otro lado muchas de las posiciones afectadas bajo LNA eran las mismas posiciones afectadas en el año 2011, por lo tanto, esos mismos sectores en el 2018, también fueron considerados sensible como lo fue en el año 2011. Sin embargo, esos datos pueden matizar sus resultados ya que una mala gestión sobre el control de las LNA puede no tener impacto sobre la conservación de los sectores económicos dentro de la economía argentina³⁹. En efecto estudio recientes, plantean que el nuevo sistema de importaciones implementado a partir de 2015 tuvo un efecto laxo sobre el control de ventas al exterior⁴⁰. A su vez, a pesar de que fue notorio el incremento de LNA en el 2018, lo cierto es que las nuevas incorporaciones

³⁹ Pablo Manzanelli y Daniela Calvo. La larga crisis industrial y su vinculación con la subinversión sectorial. De la última etapa Kirchnerista a Macri. 2019

⁴⁰ García Zanotti, G., & Schorr, M. (2022). Dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el Gobierno de Cambiemos (2015-2019). Apuntes del CENES

dieron como resultado un efecto relativo sobre las importaciones totales respecto a las LNA aplicadas.

2.3 Evolución de los aranceles de importación extrazona (DIE)

Para el análisis del siguiente punto es interesante mencionar el diagnóstico ofrecido por la corriente desarrollista respecto a los problemas y obstáculos al desarrollo en América Latina.

Desde esta perspectiva, esta corriente hacía hincapié en los graves desequilibrios que afectaban a la mayoría de las economías de la región, desde el punto de vista de la brecha externa y la brecha fiscal. Por un lado, los desequilibrios en el frente externo son motivados por el egreso de divisas producto de las importaciones, servicios de la deuda, salida de capitales, etc., donde sistemáticamente son mayores al ingreso de divisas productos de las exportaciones o entrada de capitales. Por otro lado, los desequilibrios fiscales entre ingresos y egresos fiscales superiores a varios puntos del PBI, profundizaban la problemática económica de las economías domésticas de la región. Es decir, que había un carácter estructural y recurrente de esos desequilibrios.

El enfoque de la CEPAL argumentaba que los problemas de América Latina tenían carácter estructural, ya que tenían su origen en la heterogénea conformación de las economías de la región. A diferencia de las estructuras de las economías de los países desarrollados donde su diversificación y sus aparatos productivos cuentan con mayor homogeneidad en el desarrollo de sus distintos componentes, las economías latinoamericanas, presentaban marcadas diferencias entre sectores, actividades y regiones, donde coexistían áreas sumidas en el atraso con otras de alto nivel de modernidad. Por lo tanto, se hacía notorio la reducción en el efecto multiplicador de eventuales incrementos desde el punto de vista de los avances hacia un mayor grado de desarrollo⁴¹.

⁴¹ Gustavo Lugones. Teoría del Comercio Internacional. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Bernal. Universidad Nacional de Quilmes. 2012

Desde esta óptica, otra de las variables de importancia para realizar un análisis sobre la evolución de las importaciones durante la gestión de Mauricio Macri, tiene que ver con la reducción de los aranceles de importación para un conjunto de mercaderías. De esta manera, mediante dos decretos,⁴² consolidaron un conjunto de productos considerados bienes de capital y llevaron adelante una reducción de los derechos de importación extrazona (DIE). El discurso oficial en ese entonces tuvo su eje en el gradiente tecnológico y las demandas de ciertos sectores exigentes de nuevas tecnologías que no podían ser provistos por la industria nacional, lo que debían ser importadas de terceros países. Por lo tanto, máquinas y aparatos, productos eléctricos, material de transporte e instrumentos y aparatos para el control de procesos para la industria, se tomó la decisión de reducir los DIE al 2 %. Resulta relevante mencionar que los derechos de importación extrazona para estos tipos de productos ascendían en promedio al 14%. De esta manera la reducción en los aranceles de importación termina por tener una notable diferencia y mayor facilidad de acceso. Si bien resulta importante contar con beneficios para incorporar nuevas tecnología y bienes de capital para favorecer la industria local que permita obtener un mejor desarrollo nacional, según los fundamentos normativos, lo que se termina por concretar, es la decisión en dejar de lado el desarrollo de la industria argentina para mejorar o desarrollar un mejor gradiente tecnológico para cubrir las demandas de los sectores más exigentes respecto a este tipo de tecnologías. Este tipo de decisiones no solo impactan negativamente en el desarrollo de la industria argentina, sino que terminan por aceptar en cierta manera la internacionalización de los procesos productivos que hace referencia Enrique Arceo que profundizan las diferencias económico-sociales y que marcan la distinción entre centro y periferia que tienen al capital transnacional como sujeto principal de esta dinámica de movimiento en la economía mundial y que tiene como consecuencia un crecimiento marcadamente desigual. En este sentido es posible plantear el debate sobre el desarrollo y sus prioridades dentro de la economía argentina. Desde este punto de vista las cuestiones que proponen Daniel Schteingart y Diego Coatz⁴³ para que la economía argentina pueda

⁴² Decreto 622/2017 Ref. DIE - Modificaciones - Bienes de Capital - Reducción al 2% - Modificaciones. y 1126/2017 Ref. Reducción del AEC para Bienes de Capital

⁴³ Schteingart, D., & Coatz, D. (2015). ¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina? Boletín informativo TECHINT, 349(2.2)

posicionarse dentro de un modelo de desarrollo es analizar la composición de las exportaciones e importaciones, ya que estas actividades se encuentran estrechamente ligadas a la fisonomía de las actividades económicas. Plantean que analizar la canasta exportable e importable de un país es un buen indicador de su estructura productiva. De esta manera, se cuestionan si los recursos naturales son la vía para conseguir el desarrollo o es el sector manufacturero el más estratégico de la estructura productiva.

Dentro del análisis sobre el desarrollo la corriente estructuralista latinoamericana, posiciona a la industria como protagonista clave en la estructura productiva. En este sentido hacen hincapié en remarcar dos aspectos: una es que industrializar permite diversificar la estructura productiva, y diversificar el mix de actividades económicas que un país lleva a cabo permite hacerla más adaptable y menos dependiente a los shocks externos. En segundo lugar, los estructuralistas enfatizaron la idea de que la industria es la generadora y difusora del progreso técnico y que, en definitiva, es la soberanía tecnológica el epicentro del desarrollo. Como es de prever, el sector primario y el de servicios tenían una importancia relativamente secundaria en los planteos de esta corriente.

También se inclinaban a pensar que la soberanía tecnológica es una de las piedras angulares del desarrollo que solo se consigue si la estructura productiva cuenta, con capacidades de aprendizaje, primero e innovación después. En definitiva, plantean que la estructura productiva no es de ningún modo neutral en términos de crecimiento, ya que las estructuras productivas con alto dinamismo tecnológico tendrán posibilidades muy diferentes de desarrollo de largo plazo respecto a estructuras productivas con un reducido potencial en esta materia. Es por ello que las capacidades tecnológicas y el grado de especialización lo marcan como dos aspectos a considerar para obtener un perfil de canasta exportadora que requieran un gradiente tecnológico los suficientemente importante como para conseguir mercados externos.

Por lo tanto, Daniel Schteingart y Diego Coatz plantean que la Argentina debe aprovechar sus recursos naturales, pero además necesita contar con sectores industriales que permitan generar otros encadenamientos, de tal modo que la fuerza

laboral quede plenamente integrada en actividades de alta productividad. De esta manera es relevante destacar la importancia que tiene la soberanía tecnología en cuanto al desarrollo productivos.

En este marco es entonces importante conocer la carga tributaria que le corresponden a los derechos de importación extrazona (DIE) vigentes durante la gestión Cambiemos para cada sector de la economía, lo que podría generar conveniente para los procesos de internacionalización de los procesos productivos en beneficio del capital transnacional dado las rebajas de los aranceles de los productos importados postergando el desarrollo productivo. En este sentido, en el cuadro 4 se exhiben los distintos DIE promedio para cada sector, el monto máximo de DIE y su ponderación de acuerdo al total importado entre 2011 y 2018.

Cuadro 4 - DIE vigentes durante la gestión Cambiemos – DIE máximo, DIE promedio por sector, Total importado entre 2011 y 2018 y su ponderación

CAPITULOS de la NCM	SECTORES	CANT. DE POSICIONES SIM (11	DIE MAXIMO	DIE PROMEDIO	Importaciones en dolares 2011 a 2018	Ponderacion
	DIE PROMEDIO MENOR AL 10%					
28 A 38	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS QUÍMICAS O DE LAS INDUSTRIAS CONEXAS	5960	35%	6,92%	77.074,00	14,66%
25 A 27	PRODUCTOS MINERALES	361	35%	2,31%	71.442,00	13,59%
6 A 14	PRODUCTOS DEL REINO VEGETAL	953	35%	8,48%	8.752,00	1,66%
44 A 46	MADERA, Y MANUFACTURAS DE MADERA	767	35%	8,29%	1.393,00	0,26%
97	OBJETOS DE ARTE O COLECCIÓN Y ANTIGÜEDADES	29	35%	3,45%	19,00	0,00%
	Subtotal	8070		5,89%	158.680,00	30,18%
	DIE PROMEDIO ENTRE 10 Y 20 %					
84 Y 85	MÁQUINAS Y APARATOS, MATERIAL ELÉCTRICO	3751	35%	12,11%	141.059,00	26,83%
86 A 89	MATERIAL DE TRANSPORTE	722	35%	19,84%	100.432,00	19,10%
39 Y 40	PLÁSTICO Y SUS MANUFACTURAS; CAUCHO Y SUS MANUFACTURAS	1823	35%	17,79%	30.322,00	5,77%
72 A 83	METALES COMUNES Y MANUFACTURAS DE ESTOS METALES	2798	35%	14,29%	28.749,00	5,47%
90 A 92	INST Y APARATOS DE ÓPTICA, FOTOGRAFÍA O CINEMATOGRAFÍA, DE MEDIDA, CONTROL O PRECISIÓN	1201	35%	14,04%	14.200,00	2,70%
47 a 49	PASTA DE MADERA PAPEL O CARTÓN; PAPEL O CARTÓN Y SUS APLICACIONES	686	35%	11,90%	9.634,00	1,83%
16 A 24	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS ALIMENTARIAS; BEBIDAS.TABACO Y SUCEDÁNEOS DEL TABACO	925	35%	15,61%	7.858,00	1,49%
68 A 70	MANUFACTURAS DE PIEDRA, YESO, CEMENTO, AMIANTO. PRODUCTOS CERÁMICOS; VIDRIO	516	35%	12,11%	4.743,00	0,90%
1 A 5	ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL	1610	35%	10,14%	1.956,00	0,37%
41 A 43	PIELES, CUEROS, PELETERÍA Y MANUFACTURAS DE ESTAS MATERIAS	355	35%	13,84%	1.252,00	0,24%
71	PERLAS FINAS, PIEDRAS PRECIOSAS O SEMIPRECIOSAS, METALES PRECIOSOS	105	35%	12,12%	759,00	0,14%
15	GRASAS Y ACEITES ANIMALES O VEGETALES; PRODUCTOS DE SU DESDOBLAMIENTO	162	35%	13,68%	741,00	0,14%
93	ARMAS, MUNICIONES, Y SUS PARTES Y ACCESORIOS	49	35%	20%	166,00	0,03%
	Subtotal	14703		14,42%	341.871,00	65,02%
	DIE PROMEDIO MAYOR AL 20%					
50 A 63	MATERIAS TEXTILES Y SUS MANUFACTURAS	7822	35%	26,66%	12.380,00	2,35%
94 A 96	MERCANCÍAS Y PRODUCTOS DIVERSOS	1234	35%	26,16%	8.529,00	1,62%
64 A 67	CAZADO, SOMBREROS Y DEMÁS TOCADOS	928	35%	30,04%	4.356,00	0,83%
	Subtotal	9984		27,62%	25.265,00	4,80%
	Total	32757	35%	14,27%	525.816,00	100%

Fuente: Elaboración propia en base a la Res.MP 5/15, Res.SC 170/18 y PCRAM

De esta manera, se puede observar que los productos considerados bienes de capital dentro de los capítulos 84 y 85 tienen un DIE promedio de 12,11%. Si bien como se dijo anteriormente, un DIE relativamente bajo es favorable para incorporar tecnología, también es evidente que bajar estos aranceles tiende a postergar la renovación tecnológica para abastecer a la industria local. Si analizamos el monto total importado entre 2011 y 2018 se evidencia que fue el sector de mayores montos en dólares importados, lo que muestra cierta dependencia del sector industrial en importar estos bienes.

Las evidencias aportadas por el cuadro 4, muestran que el sector del calzado y el sector textil son los sectores con mayor carga ad valorem de DIE. Es por ello que, el sector textil, queda como el sector con mayor carga de LNA y DIE ad valorem durante la gestión Cambiemos. Asimismo, se puede observar que tiene un importante peso sobre el total de las posiciones arancelarias. Por otro lado, los sectores con mayores pesos sobre el total de posiciones, seguido del sector textil, son el químico, máquinas y aparatos mecánicos y eléctricos, metales y sus manufacturas, cuyos DIE promedio son 6,92%, 12,11% y 14,29% respectivamente. Es importante mencionar que estos tres sectores son los tres sectores con mayores LNA seguido del sector textil.

En efecto, sumado a lo anterior, la gestión Macri tuvo la concepción de facilitar y flexibilizar los controles y monitoreo al comercio exterior. Esta afirmación se desprende del Decreto 891/2017 donde se aprueban las “Buenas Practicas en Materia de Simplificación” donde el corazón de la norma pone su eje en las “Buenas Practicas”, donde lo integran una serie de principios, entre los cuales se destacan el principio de simplificación normativa, mediante el cual se establece que las normas y regulaciones que se dicten deberán ser simples, claras, precisas y de fácil comprensión; el principio de mejora continua de procesos, a través de la utilización de las nuevas tecnologías y herramientas informáticas; el principio de evaluación de implementación; y el principio de presunción de la buena fe del importador. Por lo tanto, se deja librado los controles paraarancelarios de las importaciones que se producen en argentina. Si bien la empresa importadora es la responsable final ante cualquier alteración a la norma, la simplificación de los controles

hace inevitable el incremento en la cantidad de importaciones con un posible impacto negativo en la balanza comercial. Es por ello que la simplificación y flexibilidad del comercio exterior sumado a la reducción de aranceles puede ser nocivo para el entramado productivo y sus fuentes de trabajo.

Por otro lado, dentro de los marcos normativos del comercio exterior la gestión de la administración de la Alianza Cambiemos llevaron adelante varias modificaciones que flexibilizaron las medidas paraarancelarias en comparación a las gestiones de gobierno anteriores. Su eje de aplicación también fue basado en el Decreto 891 del 2017 que hace referencia a las buenas prácticas en materia de simplificación. De esta manera muchos de los productos que se contemplaban alcanzados por medidas antidumping, compensatorios o cuando el origen de las mercaderías debía acreditarse con fines estadísticos y que debían cumplir con las exigencias de ciertos documentos específicos quedaron sujetas a una simple presentación de una declaración jurada presentada ante el Ministerio de Producción y Trabajo, donde el resultado de ello fue la flexibilización y simplificación en el ingreso de mercadería importadas. Es por ello, que no solo cuenta flexibilización de los controles para el ingreso de importaciones, sino que también este tipo de medidas hicieron posible que pueda incrementarse los niveles de productos importados que puedan atentar sobre al entramado productivo.

En este marco, el mismo discurso oficial contemplaba como objetivo del estado nacional llevar adelante la mejora continua, y que en virtud de ello se consideraba necesario simplificar las medidas paraarancelarias que hacían aplicables a mercadería de origen no preferencial⁴⁴. Asimismo, consideraban que las medidas que se aplicaban anteriormente tendían a eludir las medidas antidumping u otras medidas de política comercial no preferencial, por lo tanto, su aplicación fue considerada netamente ineficiente donde llevaban a que esas medidas fuesen consideradas frustrantes a nivel aplicativo por parte de las instituciones públicas. Es por ello, que la Alianza Cambiemos

⁴⁴ Res.MP 60/18 Ref. Certificación de Origen no preferencial - Requisitos documentales. 2018-10-18 (BO 19/10/18)

hizo eje en ello para rediseñar la política comercial incorporando nuevos requisitos documentales que hizo más accesible el ingreso de mercaderías importadas.

2.4 Evolución del marco normativo sobre las exportaciones definitivas y los derechos de exportación en la era Macri.

Uno de los aspectos relevantes en el intercambio comercial tiene que ver con la oferta en materia de exportación. En este sentido las exportaciones son la herramienta fundamental que ayuda a incrementar los niveles de ingreso de los diferentes países. De esta manera, las exportaciones representan en el intercambio comercial, un importante papel para impulsar el crecimiento y desarrollo, y reducir las desigualdades entre diferentes economías. Si bien podemos entrar en discusión respecto al enfoque teórico existente entre la dicotomía de las exportaciones de productos primarios vs industriales, y su impacto para el crecimiento y desarrollo de una nación, la presente investigación no hace foco en este tema, sino en la evolución que tuvo el marco normativo sobre las exportaciones en la administración Macri. Sin embargo, no es menor pensar en esa dicotomía en relación a estos cambios normativos.

En este sentido, este apartado, analiza en cierta manera, la política comercial y las acciones que llevaron adelante los administradores del Estado durante la gestión Macri para regular las actividades económicas, ya que el tipo de cambio y los derechos de exportación son instrumentos de política comercial que se aplican de acuerdo a las interpretaciones y lecturas que realizan los distintos gobiernos. Pero dejando de lado el tipo de cambio, los derechos de exportación consisten en la imposición de un tributo a las exportaciones que puede significar una importante fuente de ingresos en materia fiscal y que al mismo tiempo incide en los precios domésticos respecto al precio de los mercados externos. Asimismo y fuera del objetivo fiscal, los derechos de exportación también pueden cumplir objetivos en

aspectos de competitividad y tratamiento promocionales o de evitar presiones inflacionarias ante el incremento en la demanda de un bien⁴⁵.

Durante la gestión de gobierno de Mauricio Macri, la evolución de los derechos de exportación para las mercaderías exportadas a consumo fue otro de los puntos centrales para entender el escenario del comercio exterior en ese periodo. Estos cambios fueron implementados a partir del año 2015 y se trató de la eliminación de los derechos de exportación al agro, al sector minero y al sector industrial, donde los mismos, bajo el discurso oficial eran considerados como la rigidez que limitaba el crecimiento económico. De esta manera, la eliminación de los derechos de exportación se fundamentó con el fin de implementar medidas efectivas tendientes a revertir los indicadores negativos de la economía argentina, destinada a superar la crisis agropecuaria y productiva, así como revertir el deterioro que sufrieron las exportaciones de las economías regionales. Estas medidas fueron consideradas como efectivas para solucionar la grave crisis económica que vivían los sectores apuntados, ayudando a los productores y las cadenas de valor asociadas a revertir el deterioro sufrido en el último tiempo, tendiendo a fomentar el desarrollo de la industria exportadora y promover el agregado de valor nacional⁴⁶. De esta manera, la administración Macri consideraba que las retenciones a las exportaciones que se venían aplicado desde las gestiones de gobierno anterior, no lograron cumplir ninguno de los objetivos extra fiscales para las que fueron trazadas, existiendo un marcado deterioro del nivel de crecimiento económico, un sostenido incremento de los precios internos y un preocupante desequilibrio entre el mercado externo e interno. Asimismo, sostenían que la merma en la recaudación del estado nacional por la aplicación de la medida correspondiente a la eliminación de los derechos de exportación, en pos de reactivar los sectores afectados, se iba a ver compensada por el crecimiento en la recaudación de impuestos por el aumento inmediato de la producción que el gobierno de turno estimaba que estarían asociadas a la acción que el gobierno mismo asumiría, dinamizando la

⁴⁵ Gustavo Lugones. Teoría del Comercio Internacional. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Bernal. Universidad Nacional de Quilmes. 2012

⁴⁶ Argumentos detallados en los siguientes marcos normativos: Decreto 133/2015. Derecho de Exportación - Alícuotas. 16/12/2015 (BO 17/12/2015). Decreto 160/2015. Decreto de Exportación - Alícuotas. Modificaciones. 18/12/2015 (BO 21/12/2015). Decreto 346/2016. Derechos de exportación - Alícuotas (NCM CAP 25 y 26) 12/02/2016 (BO 15/02/2016)

actividad económica de las diversas regiones y beneficiando así a las provincias mediante la coparticipación de los tributos⁴⁷.

Resulta relevante analizar los resultados parciales sobre la decisión de eliminar los derechos de exportación a consumo para las exportaciones argentinas con el fin de realizar un aporte para comprender sus efectos en la economía.

En primer lugar, resulta adecuado realizar una comparación entre las alícuotas de los derechos de exportación vigentes en 2015 durante el Kirchnerismo, respecto a las alícuotas de los derechos de exportación vigentes en 2018 correspondiente a la gestión Cambiemos. En este sentido, el cuadro 5 muestra la cantidad de posiciones arancelarias a nivel SIM⁴⁸ vigentes en agosto de 2015 y su alícuota ad valorem correspondiente. Por otro lado, se observa la cantidad de posiciones y alícuotas ad valorem vigentes en 2018 correspondiente a la administración Macri.

Cuadro 5 - Cuadro comparativos con el total de posiciones arancelarias y alícuotas de los DE vigente en agosto 2015 y mayo 2018

Administración Kirchnerista			Administración Macri		
Derechos de Exportación Agosto 2015	Total posiciones SIM - Agosto 2015	%	Derechos de Exportación Mayo 2018	Total posiciones SIM - Mayo 2018	%
5%	30386	94,22	0%	32330	99,434
10%	955	2,96	1,50%	1	0,003
15%	265	0,82	3,50%	1	0,003
2,5%	204	0,63	5%	79	0,243
0%	169	0,52	8%	4	0,012
20%	90	0,28	10%	53	0,163
1%	83	0,26	17,50%	4	0,012
32%	37	0,11	20%	4	0,012
30%	19	0,06	22,50%	1	0,003
23%	15	0,05	24,50%	31	0,095
23,50%	8	0,02	27,50%	6	0,018
13%	7	0,02	Total	32514,00	100,000
35%	6	0,02			
13,50%	3	0,01			
100%	2	0,01			
Total	32249,00	100,00			

⁴⁷ Argumentos detallados en los siguientes marcos normativos: Decreto 133/2015. Derecho de Exportación - Alícuotas. 16/12/2015 (BO 17/12/2015). Decreto 160/2015. Decreto de Exportación - Alícuotas. Modificaciones. 18/12/2015 (BO 21/12/2015). Decreto 346/2016. Derechos de exportación - Alícuotas (NCM CAP 25 y 26) 12/02/2016 (BO 15/02/2016)

⁴⁸ Posición Sistema Informático Malvinas de once dígitos

De la información suministrada resulta que en agosto de 2015 el 94 % de las posiciones arancelarias estaban afectadas con un 5 % de derechos de exportación. Es decir que, de las exportaciones a consumo, un 94 % de las posiciones arancelarias, sobre un total de 32.249 posiciones, estaban alcanzadas por un derecho ad valorem del 5 %. El 94% de las posiciones arancelarias representaban 30.386 posiciones. Seguido de eso, casi el 3 % de las posiciones arancelarias estaban alcanzadas por un 10 %. Por lo tanto, solo 955 posiciones a nivel SIM estaban alcanzadas por un derecho de exportación del 10%.

Posteriormente, a partir de diciembre de 2015 la administración Cambiemos implemento la eliminación de los derechos de exportación mediante los decretos 133 y 160 en el año 2015 y 349 en el año 2016. De esta manera casi el total de las posiciones arancelarias afectadas no estaban alcanzadas por una alícuota en concepto de derechos de exportación. En este sentido se puede observar que la cantidad de posiciones arancelarias a nivel SIM a mayo de 2018 la carga tributaria en concepto de derechos de exportación era relativamente baja respecto al Kirchnerismo.

De esta manera casi el 100% de las posiciones arancelarias que se destinaban con el fin de ser exportadas a consumo, no estaban alcanzadas por una alícuota en concepto de derechos de exportación ad valorem. Por lo tanto, en materia fiscal en la era Macri, la implementación de estos decretos, podría haber impactado de manera negativa sobre los niveles de recaudación.

Si bien el objetivo de la investigación no trata de profundizar en la cuestión fiscal, lo que se intenta medir, desde algún aspecto, es el impacto que pudo haber generado la eliminación de los derechos de exportación, con el solo hecho de investigar al sector del reino animal, ya que representa uno de los sectores de mayor importancia en materia de exportación. Para ello, se realizó un análisis de las exportaciones a consumo que se realizaron en los años 2016 y 2017 y donde se aplicó la alícuota de derechos de

exportación vigente al año 2015 con el fin de medir lo que el estado nacional ha resignado en recaudar a raíz de establecer una alícuota del 0% en concepto de derechos de exportación.

A continuación, se detalla el cuadro 6, donde se puede observar todas las posiciones arancelarias a nivel NCM y SIM correspondiente a la Sección 1 de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) que corresponde a los animales vivos y productos del reino animal. Vale mencionar que la sección 1 de la NCM le corresponde los capítulos 1, 2, 3, 4, 5 de las posiciones arancelarias. En este sentido en el siguiente cuadro se detalla para cada posición el monto FOB exportado en los años 2016 y 2017.

Cuadro 6 - Posiciones NCM y SIM correspondientes a la Sección 1 de la Nomenclatura Común del MERCOSUR y sus montos FOB expresados en millones de dólares exportados en los años 2016 y 2017 y sus derechos de exportación vigentes en 2015

PA NCM-SIM	DC	DE		PA NCM-SIM	DC	DE	Monto FOB en usd		Derechos de Exportación	
							2016	2017	2016	2017
0101.21.00		10		0101.21.00		0	3,50	3,58	0,35	0,36
0101.29.00		10		0101.29.00		0	27,71	26,26	2,77	2,63
0102.21.10.000	U	10		0102.21.10.000	U	0	0,48	0,51	0,05	0,05
0102.21.90		10		0102.21.90		0	0,38	0,24	0,04	0,02
0102.29.11.000	X	10		0102.29.11.000	X	0	0,01	0,00	0,00	0,00
0103.92.00		10		0103.92.00		0	0,00	0,13	0,00	0,01
0104.10.19.000	Y	10		0104.10.19.000	Y	0	0,03	0,01	0,00	0,00
0104.20.10.000	U	10		0104.20.10.000	U	0	0,00	0,00	0,00	0,00
0105.11.10.000	K	10		0105.11.10.000	K	0	0,74	1,25	0,07	0,13
0105.11.90.000	N	10		0105.11.90.000	N	0	0,00	0,19	0,00	0,02
0106.11.00.000	U	10		0106.11.00.000	U	0	0,02	0,01	0,00	0,00
0106.14.00		10		0106.14.00		0	0,07	0,10	0,01	0,01
0106.19.00		10		0106.19.00		0	0,20	0,25	0,02	0,02
0106.20.00		10		0106.20.00		0	0,05	0,04	0,00	0,00
0106.32.00		10		0106.32.00		0	0,10	0,07	0,01	0,01
0106.39.00		10		0106.39.00		0	0,20	0,59	0,02	0,06
0106.41.00		10		0106.41.00		0	0,18	0,29	0,02	0,03
0106.49.00.000	G	10		0106.49.00.000	G	0	0,04	0,00	0,00	0,00
0106.90.00.000	V	10		0106.90.00.000	V	0	0,00	0,00	0,00	0,00
0201.20.90		15		0201.20.90		0	0,11	0,44	0,02	0,07
0201.30.00		15		0201.30.00		0	601,28	659,66	90,19	98,95
0202.20.10		15		0202.20.10		0	5,94	5,35	0,89	0,80
0202.20.20		15		0202.20.20		0	7,12	6,44	1,07	0,97
0202.20.90		15		0202.20.90		0	1,01	1,88	0,15	0,28
0202.30.00		15		0202.30.00		0	413,24	622,45	61,99	93,37

0203.21.00.000	J	5		0203.21.00.000	J	0	0,00	0,33	0,00	0,02
0203.22.00.000	W	5		0203.22.00.000	W	0	0,00	1,54	0,00	0,08
0203.29.00		5		0203.29.00		0	0,62	1,76	0,03	0,09
0204.30.00		5		0204.30.00		0	1,36	1,00	0,07	0,05
0204.42.00		5		0204.42.00		0	3,98	6,25	0,20	0,31
0204.43.00		5		0204.43.00		0	1,36	0,73	0,07	0,04
0204.50.00.000	H	5		0204.50.00.000	H	0	0,33	0,48	0,02	0,02
0205.00.00		5		0205.00.00		0	51,24	61,38	2,56	3,07
0206.10.00		5		0206.10.00		0	0,36	0,43	0,02	0,02
0206.21.00		5		0206.21.00		0	11,36	15,37	0,57	0,77
0206.22.00.000	B	5		0206.22.00.000	B	0	25,86	38,97	1,29	1,95
0206.29.10.000	V	5		0206.29.10.000	V	0	19,49	22,08	0,97	1,10
0206.29.90		5		0206.29.90		0	63,01	84,77	3,15	4,24
0206.41.00.000	T	5		0206.41.00.000	T	0	0,08	0,19	0,00	0,01
0206.49.00.000	N	5		0206.49.00.000	N	0	4,29	6,02	0,21	0,30
0206.80.00		5		0206.80.00		0	0,52	0,68	0,03	0,03
0206.90.00		5		0206.90.00		0	1,32	2,62	0,07	0,13
0207.11.00		5		0207.11.00		0	0,07	0,04	0,00	0,00
0207.12.00		5		0207.12.00		0	80,80	84,50	4,04	4,22
0207.14.00		5		0207.14.00		0	157,00	200,70	7,85	10,04
0208.10.00		5		0208.10.00		0	7,78	6,14	0,39	0,31
0208.90.00		5		0208.90.00		0	0,26	0,30	0,01	0,02
0209.10.11		5		0209.10.11		0	0,25	0,37	0,01	0,02
0209.10.21.000	W	5		0209.10.21.000	W	0	0,88	1,48	0,04	0,07
0210.11.00		5		0210.11.00		0	0,00	0,00	0,00	0,00
0210.12.00.000	X	5		0210.12.00.000	X	0	0,02	0,02	0,00	0,00
0210.19.00		5		0210.19.00		0	0,22	0,15	0,01	0,01
0210.99.00		5		0210.99.00		0	1,50	1,25	0,07	0,06
0301.11.90.000	C	10		0301.11.90.000		0	0,03	0,04	0,00	0,00
0302.11.00.100	N	10		0302.11.00.100		0	0,00	0,05	0,00	0,00
0303.14.00		10		0303.14.00		0	0,00	0,00	0,00	0,00
0303.25.00		10		0303.25.00		0	0,00	0,06	0,00	0,01
0304.42.00		5		0304.42.00		0	0,12	0,24	0,01	0,01
0304.44.00		5		0304.44.00		0	1,08	1,03	0,05	0,05
0304.49.20.000	C	5		0304.49.20.000		0	0,00	0,00	0,00	0,00
0304.49.90		5		0304.49.90		0	0,01	0,03	0,00	0,00
0305.10.00		5		0305.10.00		0	0,01	0,01	0,00	0,00
0305.39.90		5		0305.39.90		0	0,68	0,52	0,03	0,03
0305.41.00.000	F	5		0305.41.00.000		0	0,00	0,00	0,00	0,00
0306.14.00		5		0306.14.00		0	16,70	22,01	0,83	1,10
0306.17.10		10		0306.17.10		0	733,84	760,96	73,38	76,10
0306.17.90		5		0306.17.90		0	268,99	439,09	13,45	21,95
0307.19.00		10		0307.19.00		0	0,00	0,00	0,00	0,00
0307.29.00		10		0307.29.00		0	56,46	74,58	5,65	7,46
0307.39.00		10		0307.39.00		0	0,00	0,00	0,00	0,00
0307.49.11.000	F	10		0307.49.11.000		0	0,01	0,00	0,00	0,00
0307.59.10.000	M	10		0307.59.10.000		0	0,00	0,00	0,00	0,00
0307.59.90		10		0307.59.90		0	0,00	0,00	0,00	0,00
0401.10.10		0		0401.10.10		0	0,03	0,02	0,00	0,00
0401.20.10		0		0401.20.10		0	0,74	0,91	0,00	0,00
0401.50.21		0		0401.50.21		0	0,09	0,04	0,00	0,00
0402.10.10		0		0402.10.10		0	23,11	29,04	0,00	0,00

0402.10.90		0	0402.10.90		0	34,17	22,57	0,00	0,00
0402.21.10		0	0402.21.10		0	295,71	231,04	0,00	0,00
0402.21.20		0	0402.21.20		0	0,10	0,02	0,00	0,00
0403.10.00		0	0403.10.00		0	2,90	2,12	0,00	0,00
0403.90.00		0	0403.90.00		0	0,65	0,70	0,00	0,00
0404.10.00.000	P	0	0404.10.00.000	P	0	61,58	65,57	0,00	0,00
0404.90.00.000	C	0	0404.90.00.000	C	0	5,55	5,39	0,00	0,00
0405.10.00		0	0405.10.00		0	15,24	16,71	0,00	0,00
0405.90.10		0	0405.90.10		0	6,52	6,85	0,00	0,00
0406.10.10		0	0406.10.10		0	92,78	92,73	0,00	0,00
0406.10.90		0	0406.10.90		0	1,22	1,47	0,00	0,00
0406.20.00		0	0406.20.00		0	6,31	6,02	0,00	0,00
0406.30.00		0	0406.30.00		0	0,79	0,46	0,00	0,00
0406.40.00		0	0406.40.00		0	6,91	7,76	0,00	0,00
0406.90.10		0	0406.90.10		0	37,33	46,22	0,00	0,00
0406.90.20		0	0406.90.20		0	44,71	42,91	0,00	0,00
0406.90.30		0	0406.90.30		0	0,65	0,73	0,00	0,00
0407.11.00.000	G	5	0407.11.00.000		0	0,05	0,06	0,00	0,00
0407.21.00.000	W	5	0407.21.00.000		0	0,00	0,13	0,00	0,01
0408.11.00.000	A	5	0408.11.00.000		0	2,76	3,61	0,14	0,18
0408.91.00.000	N	5	0408.91.00.000		0	11,08	7,12	0,55	0,36
0408.99.00.000	J	5	0408.99.00.000		0	1,12	0,29	0,06	0,01
0409.00.00		5	0409.00.00		0	168,87	183,17	8,44	9,16
0410.00.00		5	0410.00.00		0	0,10	0,33	0,01	0,02
0504.00.11		5	0504.00.11		0	10,23	11,98	0,51	0,60
0504.00.12		5	0504.00.12		0	0,04	0,03	0,00	0,00
0504.00.13		5	0504.00.13		0	2,76	4,90	0,14	0,25
0504.00.19		5	0504.00.19		0	0,89	1,01	0,04	0,05
0504.00.90		5	0504.00.90		0	15,92	23,72	0,80	1,19
0506.90.00.000	W	5	0506.90.00.000		0	7,25	8,06	0,36	0,40
0507.90.00		5	0507.90.00	Y	0	0,15	0,49	0,01	0,02
0510.00.10.000	N	5	0510.00.10.000	T	0	0,00	0,00	0,00	0,00
0510.00.90		5	0510.00.90		0	5,08	6,74	0,25	0,34
0511.10.00.000	L	5	0511.10.00.000		0	1,84	2,59	0,09	0,13
0511.91.90.000	Z	5	0511.91.90.000		0	0,47	0,15	0,02	0,01
0511.99.10		5	0511.99.10		0	0,48	0,57	0,02	0,03
0511.99.91		5	0511.99.91		0	0,23	0,33	0,01	0,02
0511.99.99		5	0511.99.99		0	5,59	7,20	0,28	0,36
Total usd						3.446,28	4.009,66	284,53	344,60

Fuente: elaboración propia en base al INDEC

A partir del Cuadro anterior se desprende que, para el sector de animales vivos y productos del reino animal, en el año 2016 se exportaron 3.446 millones de dólares mientras que en el año 2017 se exportaron 4.009. De esta manera si aplicamos los derechos de exportación vigentes al 2015, resulta que en el año 2016 se hubieran recaudado en concepto de derechos de exportación 284 millones de dólares y en el

2017, 344 millones de dólares. Si bien este análisis solo representa a uno de los sectores de mayor importancia de la actividad exportadora, es notorio que por el total de las exportaciones el monto no recaudado en materia fiscal representó un gran impacto negativo para las arcas del estado. Asimismo y ratificando esta problemática, un informe del CEPA⁴⁹ estableció que solo en el año 2016 el estado nacional resigó 4692 millones de dólares en concepto de retenciones producto de su eliminación. Incluso Fabián Amico hace mención sobre la pérdida en la recaudación por este tema, estimada en el 1.5 % del PBI durante 2016⁵⁰.

En este marco, y contemplando todas estas variables, paradójicamente la administración de Cambiemos en el año 2018, tomó la decisión de restituir los derechos de exportación y modificaron las alícuotas mediante el Decreto 793, fijando un derecho de exportación del 12 % para todas las exportaciones a consumo de todas las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR. Asimismo se imponía un límite para ese derecho de exportación aplicado, donde no podía superar los 4,00 \$ o 3,00 \$ de cada dólar del valor imponible, según la mercadería de que trate⁵¹. La decisión oficial por establecer nuevamente los derechos de exportación fue argumentada por el nuevo contexto internacional desfavorable y las alteraciones cambiarias con efecto negativo en los precios internos que atravesó la economía argentina durante 2018. Pero no solo se reestablecieron los derechos, sino que en el año 2019 fue incrementado en dos puntos porcentuales la tasa de estadística para las operaciones de importaciones a consumo ya que el escenario recesivo que atravesaba el gobierno nacional en el 2019 entendía necesario equilibrar las cuentas públicas y eliminar el déficit primario.

Es evidente que la política económica que fue implementada por la gestión Cambiemos no solo se trató de una economía que arribó al 2019 en un estado crítico, severo y recesivo, sino que este tipo de decisiones en materia de política económica no se tomaron en un momento oportuno, ya que restituir medidas que ellos mismos

⁴⁹ Centro de Economía Política Argentina. "Gauchada" versión 2016.

⁵⁰ Amico, F. (2020). La macroeconomía de Macri: Adiós represión financiera, bienvenido nuevo default. *Circus Revista Argentina de Economía*, 7

⁵¹ Decreto 793 del año 2018. 03/09/2018

eliminaron dan la pauta de la poca planificación de la economía argentina a largo plazo. Este accionar quedó reflejado al eliminar y restituir medidas en el marco de la flexibilización del comercio exterior que también genera una marcada falta de confianza de los agentes económicos para la economía argentina.

3 - Ingreso de divisas al sistema financiero – Flexibilización durante la gestión Cambiemos

Como complemento al desarrollo del siguiente apartado, resulta interesante tener en cuenta algunas cuestiones que tienen su lógica en las relaciones de poder que se fueron gestando entre la burguesía agropecuaria y la burguesía industrial argentina. Desde esta óptica, la burguesía agropecuaria se caracterizó en el terreno económico, a lo largo de su historia, sobre su capacidad en obtener divisas producto de las exportaciones. Esta caracterización de peso económico, siempre fue acompañada de su capacidad de veto en las decisiones políticas. Por otro lado, la burguesía industrial puede ser caracterizada bajo su capacidad de resistencia. En este sentido se puede considerar analizar a la sociedad como estructura de relaciones de poder y conflictos, de acuerdo a los excedentes que dan distintas formas de organizaciones y gobiernos.

En los años noventa la oligarquía diversificada fue partícipe central en la apropiación sobre la transferencia de activos fijos, sin embargo, su inserción productiva se concentró de manera creciente en la elaboración de bienes exportables, debido a las ventajas comparativas naturales que exhibía el país, en un contexto económico donde las grandes firmas eran las únicas que se desempeñaban con resultados positivos en su balanza comercial⁵². En este sentido las formas de organización y gobierno marcaron una consolidación en el poder económico de la oligarquía diversificada de acuerdo a la distribución de los saldos comerciales y su influencia en la economía real.

Entre el periodo Kirchnerista y la Alianza Cambiemos las relaciones de poder y los mecanismos clásicos de la apropiación de la renta no modificaron la estructura de poder

⁵² Basualdo, Eduardo M.; Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad, Siglo XXI/FLACSO, Buenos Aires, 2006

concentrado. Si bien el periodo Kirchnerista se llevó adelante una política para empoderar a la clase trabajadora y consolidar una burguesía industrial argentina, no tuvo consecuencias en el desarrollo productivos integrado. A partir de este punto, es relevante asociar estas cuestiones planteadas con los problemas estructurales que suelen surgir en la economía argentina respecto a los escasos de divisas.

En el último periodo del Kirchnerismo el sector industrial se mostró sumamente dependiente de las importaciones para traccionar su crecimiento, lo que hace necesaria una mayor disponibilidad de divisas para que funcione. De esta manera, mientras esa economía contaba con un frente externo superavitario generado por las exportaciones, se podía seguir financiando el crecimiento industrial, pero cuando se produce un escenario de escasos de divisas; el sector industrial puede sentir esos impactos de manera negativa para su funcionamiento. Es por ello, que uno de los aspectos que no logró consolidar el Kirchnerismo fue una política industrial fuertemente articulada para definir un programa consistente de desarrollo productivos. A esta situación se le suma un proceso de desaceleración de la inversión y abastecer la creciente demanda interna del periodo 2010-2011 con mayores importaciones. Si bien todos los tipos de importaciones crecieron, el desempeño expansivo más notable se dio en combustible (no solo para proveer la industria, sino también por el fuerte crecimiento de la demanda residencial sin acompañamiento desde la oferta), bienes intermedios, y partes y piezas de bienes de capital. En este sentido se manifestaban lo incompleto de la estructura productiva y sus limitaciones tanto desde la macroeconomía como desde la política industrial.

Bajo este escenario de relaciones de poder y problemática estructural que se venía manifestando durante el Kirchnerismo, es que resulta interesante tener en cuenta al momento de abordar los cambios normativos al sistema financiero de la coalición Cambiemos. En este sentido, la administración de Mauricio Macri apenas asumido su mandato uno de los cambios centrales de apertura y que beneficiaba a la burguesía agropecuaria, fue la flexibilización del sistema de control de cambios producto de las exportaciones argentinas. Este tipo de modificación se planteó con el fin de transmitir mayor confianza para todos los agentes económicos con la finalidad de encontrar atractivo el marco operativo del mercado argentino y demostrar que con este nuevo escenario se

verían equilibradas las variables macroeconómicas, y que resultaría viable operar sin ningún tipo de restricción de origen estatal donde la lógica planteada fue la liberalización del mercado bajo la consigna de la teoría económica de la escuela neoclásica, donde se establece que los agentes económicos involucrados operan libremente maximizando sus beneficios, bajo un sistema que funciona perfectamente. De esta manera las primeras señales de liberalización del mercado sobre el control de divisas se dieron en diciembre de 2015, donde se establecieron las nuevas normas cambiarias y se redefinió su ordenamiento, liberando el mercado de cambios en cuanto a las restricciones imperantes de las gestiones de gobierno anteriores.

Con el fin de analizar el impacto que pudo haber causado liberar el mercado de cambios referente a la liquidación de divisas producto de las exportaciones durante la administración Cambiemos, resulta adecuado pasar revista sobre las modificaciones apuntadas en este sentido, cuya aplicación tuvo como objetivo, transmitir tranquilidad y confianza a los agentes económicos.

Cuadro 7 - Modificaciones en el mercado de cambios sobre el ingreso de divisas
producto de las exportaciones

Fecha	Ámbito	Normativa	Alcance
9 de marzo de 2016	Mercado Único y Libre de Cambio - Ingreso de divisas	Resolución de la Secretaria de Comercio 30/2016	Ingreso de divisas al sistema financiero, plazo 30, 90, 180 o 360 días corridos según NCM
6 de abril de 2016	Mercado Único y Libre de Cambio - Ingreso de divisas	Resolución de la Secretaria de Comercio 57/2016	Ingreso de divisas al sistema financiero, plazo 30, 90, 180 o 360 días corridos según NCM
5 de mayo de 2016	Mercado Único y Libre de Cambio - Ingreso de divisas	Resolución de la Secretaria de Comercio 91/2016	Ingreso de divisas al sistema financiero, plazo 365 días corridos

29 de agosto de 2016	Mercado Único y Libre de Cambio - Ingreso de divisas	Resolución de la Secretaria de Comercio 242/2016	Ingreso de divisas al sistema financiero, plazo 1825 días corridos
19 de enero de 2017	Mercado Único y Libre de Cambio - Ingreso de divisas	Resolución de la Secretaria de Comercio 47 -E/2017	Ingreso de divisas al sistema financiero, plazo 3650 días corridos
1 de noviembre de 2017	Mercado Único y Libre de Cambio - Ingreso de divisas	Decreto 893/17	Ingreso y liquidación de divisas de las exportaciones, no es obligatorio.

El régimen de los controles sobre el ingreso y negociación de divisas habían sido aplicados por el gobierno de Fernando de la Rúa a pocos días de consolidarse la crisis del año 2001, donde se había establecido que su ingreso y negociación se consideraba cumplida mediante su control y posterior liquidez al mercado de cambios. En la posconvertibilidad, durante los gobiernos Kirchneristas, estos controles se mantuvieron con el fin de resguardar las reservas internacionales y mantener estabilidad en las variables macroeconómicas. Posteriormente, bajo la conducción de Mauricio Macri, y en base a los diagnósticos de la nueva administración, este marco de control resultaba pertinente adecuarlo a su nuevo contexto bajo nuevas circunstancias, a fin de mejorar la competitividad de las exportaciones argentinas, y flexibilizar las condiciones de financiamiento de las empresas a sus compradores del exterior con el fin de mejorar la previsibilidad financiera. De esta manera actuaron en consecuencia, y bajo el decreto 893 del año 2017, se derogaron los marcos normativos que ejercían la función del control sobre el ingreso de divisas y su posterior liquidación en el mercado de cambios. De esta manera fue derogado el artículo 1° del Dec.2581/64, el artículo 10 del Dec.1555/86 y el Dec.1638/01. En este sentido, se consolidó una situación inédita para la economía argentina y el control de ingresos de divisas, ya que se eliminaron todos los controles y la obligación de su liquidación, donde algunas de ellas tenían una vigencia de 53 años. Los

cambios normativos sobre el ingreso de divisas se fueron aplicando a partir de los primeros meses del año 2016 donde se había establecido un plazo de un año en lugar de los 30, 90 y 180 días corridos aplicados en las normas anteriores. Posteriormente en agosto de 2016 el plazo máximo para la liquidación de las divisas por exportación pasó a los 5 años. Sin embargo, a cinco meses después, en enero de 2017 se amplió ese plazo y se estableció en 10 años la obligación de ingresar las divisas al sistema financiero.

Finalmente, la flexibilización total sobre la obligación de ingresar al sistema financiero los fondos provenientes de las operaciones de exportación se terminó por consolidar en noviembre de 2017 donde se eliminó el carácter obligatorio.

Resulta interesante indagar como ha sido el comportamiento de las exportaciones de bienes y como ha sido la evolución en sus cobros a fin de analizar la respuesta que tuvo sus comportamientos en base a la flexibilización de liquidar las divisas provenientes de las exportaciones. Es por ello, que a continuación se desprende el siguiente cuadro, donde se puede observar los distintos datos que arroja la investigación realizada.

Cuadro 8 – Evolución de los cobros de las exportaciones de bienes y las exportaciones a precio FOB entre 2010 y 2018

Año	Cobro de Exportaciones de bienes en millones de dólares	Exportaciones a precio FOB en millones de dólares
2010	67445	68174
2011	79167	82981
2012	80772	79982
2013	75250	75963
2014	69569	68405
2015	57012	56784
2016	58081	57879
2017	58600	58622
2018	50998	61620

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de BCRA y el Ministerio de Hacienda

Si bien se optó por el análisis de una serie que parte desde el año 2010 hasta el año 2018, se puede observar que a lo largo de los años 2010 a 2017 es relativamente pareja las exportaciones realizadas en relación a sus cobros. Sin embargo, a partir del año 2018 la diferencia de más de 10 mil millones de dólares entre los montos de exportaciones registradas y los cobros de exportación, ratifican el impacto del cambio normativo donde los exportadores no tienen la obligación de ingresar al sistema financiero los fondos provenientes de las operaciones de exportación.

En este marco, frente a los problemas estructurales de la economía argentina, paradójicamente en el año 2019 el gobierno de Macri quedo preso de su propio dogma neoliberal sobre la desregulación respecto al ingreso y liquidación de las divisas provenientes de las exportaciones argentinas ya que la situación estructural de la economía argentina producto de la escasez de divisas y ligado a las reformas financieras y los abultados vencimientos de la deuda y la crisis económica tuvo una caída muy significativa lo que derivó en un escenario recesivo y de una complejidad elevada⁵³. De esta manera el ingreso y liquidación de las divisas de exportaciones se volvió un factor fundamental para paliar la falta de dólares. Es por ello que el Banco Central de la República Argentina (BCRA) opto por volver a los controles sobre el ingreso de divisas y limitar el margen de acción de los exportadores para hacer frente a la escasez de dólares con el fin de contener las variables macroeconómicas.

En definitiva el gobierno de Macri no solo retorno a las bases del marco normativo sobre el control y liquidación del ingreso de divisas, sino que con la intención de obtener de manera más ágil los dólares producto de las exportaciones, se impuso que para el cobro de los reintegros de exportación fue condición liquidar las divisas de las exportaciones⁵⁴. De esta manera, quedo clara la falta de planificación que tuvo la política económica en este sentido, ya que fue muy notorio el encierro en su propio dogma neoliberal de la gestión Cambiemos con el solo hecho de flexibilizar el mercado sin medir futuras consecuencias. Pero lo cierto, es que el gobierno de Mauricio Macri elimino el control

⁵³ CIFRA – CTA. Informe de coyuntura N° 31 agosto 2019. Pablo Manzanelli, Mariano Barrera y Mariana González

⁵⁴ Comunicación BCRA “A” 6770, 6780 y 6788 de 2019. Ver Cristian Carrillo, Pagina 12. El Gobierno ahora presiona por las divisas. 24 de septiembre de 2019

de cambios y antes de finalizar su mandato se restituyeron nuevamente las medidas del control de cambios

4 - Análisis sobre contexto y las variables que tienen vinculación con el sector externo durante el Kirchnerismo y la gestión Cambiemos

La restricción externa en diferentes ciclos económicos ha sido un tema central en el debate de las crisis recurrentes en la economía local. Una histórica traba al desarrollo de las fuerzas productivas en países periféricos como la Argentina⁵⁵. Si bien este tema fue abordado por distintas corrientes de pensamiento económico, las diversas variables que se fueron plasmando en los distintos escenarios de cada gobierno invita a pensar cuales fueron las prioridades de cada uno de ellos para afrontar esta problemática estructural.

Andrés Wainer hace un análisis reciente sobre el periodo económico de los últimos años del Kirchnerismo, puntualmente desde el estancamiento en el año 2012 atravesando la gestión de la Alianza Cambiemos hasta el año 2019, donde pone como eje a la escasez de divisas como factor central en el derrotero de la economía argentina. De esta manera centraliza la idea en donde se buscó sustentar el proceso de acumulación de capital en estos distintos gobiernos. Plantea que, si bien la restricción externa ha variado cualitativamente a lo largo del tiempo, para la gestión de Macri, hubo un claro predominio de la lógica financiera priorizando los intereses del capital financiero internacional y de la burguesía agroexportadora.

Con el fin de profundizar el proceso de apertura económica durante el periodo de gobierno de la Alianza Cambiemos, resulta relevante ver algunos aspectos contrapuestos entre la gestión de Macri y la gestión Kirchnerista, como así también evaluar el escenario durante el Kirchnerismo como para determinar de alguna manera los aspectos positivos y negativos que hayan podido relacionarse con los resultados

⁵⁵ Wainer, A. G. ¿Por qué Siempre Faltan Dólares? Las causas Estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI. Siglo XXI. Ediciones Argentinas. 2021

económicos en el marco de análisis de esta investigación y que tienen su grado de vinculación con la restricción externa.

Durante el segundo Kirchnerismo, la crisis internacional de 2008 y posteriormente el conflicto con el sector agrario, se generó una desaceleración económica. Ante ello, una de las herramientas de política económica que desplegaron para afrontar la desaceleración y la crisis financiera, tuvo que ver con la expansión del gasto público a través de la implementación de medidas contracíclicas. La política fiscal fue un engranaje clave para entender la rápida recuperación. En 2009, el gasto público primario real se incrementó 11%, traccionado por la obra pública y el aumento del empleo y las remuneraciones reales del sector público. Además, el sesgo expansivo de la política fiscal se evidenció en la baja de impuestos y el aumento de subsidios y beneficios tributarios -entre los que sobresalió el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), a través del cual el Estado se hizo cargo de una parte de los salarios de las empresas privadas con el objetivo de morigerar los despidos (Porta y Sanches, 2012)⁵⁶.

En este periodo el gobierno creó la Asignación Universal por hijo (AUH,) cuyo impacto fue significativo dada la transferencia de recursos a sectores más vulnerables y con una elevada propensión de consumo. La AUH por otro lado, contribuyó a bajar la pobreza y la indigencia.

Hay dos elementos claves que se pueden evidenciar para comprender la efectividad de la política fiscal en el año 2009. Por un lado, las reservas internacionales todavía estaban abultadas, y por otro, la estatización de las AFJP que generó una importante masa de nuevos aportes al Estado nacional que le permitieron impulsar el crecimiento y sostener la demanda, aun en el marco de la crisis internacional.

De esta manera en el segundo gobierno Kirchnerista, se instaló un gobierno nacional y popular donde se aplicaron políticas de protección del empleo, estatización de jubilaciones, ancla cambiaria y políticas expansivas. En ese marco sus resultados se

⁵⁶ Porta F., Santarcángelo J. y Schteingart; “Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista”, Buenos Aires

reflejaron en sostener el superávit, el crecimiento elevado y también sostener el nivel de empleo, pero en este caso con una débil creación de nuevos puestos de trabajo.

Posteriormente, y en base a la expansión del mercado interno, la última etapa de la gestión Kirchnerista fue producto del fin de la holguera externa, donde el sector energético dio el inicio a un creciente saldo comercial negativo sumado a la dinámica industrial que acentuó su estructural rasgo deficitario vinculado a su crecimiento respecto a su dependencia a las importaciones⁵⁷.

Para el tercer gobierno Kirchnerista el contexto económico caracterizado por la acumulación de un conjunto de problemas en el plano macroeconómico, donde se destacaba la apreciación cambiaria, el déficit energético con su correlato en el deterioro de la balanza comercial y una inflación que no bajaba de los 25 puntos. Asimismo, se podía observar un déficit fiscal incipiente y una caída de las reservas internacionales que se explicaba por la enorme fuga de capitales dado por la remisión de utilidades y las crecientes importaciones de combustible. A partir de este escenario, el gobierno impuso dar inicio a la implementación el cepo cambiario y se llevaron adelante nuevamente políticas contracíclicas como la administración de precios, impulsada por el programa de precios cuidados, y políticas expansivas como el Pro.Cre.Ar. Sin embargo, los resultados fue un estancamiento generalizado con una inflación elevada donde el problema de la restricción externa y la creciente restricción fiscal marcaban el fin del ciclo Kirchnerista

A partir de diciembre del año 2015, ante el cambio y nuevo modelo de gobierno, es interesante remarcar la caracterización de la Alianza Cambiemos, dada la importancia que tuvo el giro de la política económica que llevo adelante, respecto a los doce años y medio de la política Kirchnerista. En este sentido, se hace mención a una característica inédita y relevante, ya que, por primera vez en la historia moderna del país, los sectores dominantes accedieron al control del estado mediante un partido propio y el voto ejercido democráticamente. De esta manera, quedo atrás su necesidad de recurrir al

⁵⁷ Kulfas, M. "Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015", Siglo XXI, Buenos Aires, 2016

“fraude patriótico” como en la década de 1930, o a los golpes de Estado llevados a cabo por el partido militar desde el derrocamiento del peronismo en 1955⁵⁸.

En este marco Eduardo Basualdo plantea que se constituyó una nueva hegemonía que alteró el rumbo de las políticas públicas instaladas por el Kirchnerismo. Señala que la modificación en la naturaleza del Estado fue atravesada por un shock ortodoxo de carácter neoliberal que alteró de lleno la política económica. De esta manera se hizo un giro hacia el retorno a la valorización financiera como patrón de acumulación y los capitales financieros como nueva fracción hegemónica. Es por ello, en donde marca que esta nueva administración de gobierno, no es solo un conflicto entre el capital y el trabajo, sino que también se establece un conflicto entre los grupos económicos locales y el capital financiero⁵⁹.

Estudios recientes sobre la restricción externa y la falta de dólares en la economía argentina, plantean que el gobierno de Macri se posicionó en la idea de retornar a los mercados financieros y generar que Argentina sea el supermercado del mundo con un papel destacado del capital extranjero. Para lograr este objetivo se planteaba que se debía generar un grado de confianza con los mercados donde su respuesta estaría dada en una “lluvia de inversiones”. Para llevar adelante esta estrategia, se puso en marcha un plan de desregulación y flexibilización que se menciona a lo largo de esta investigación. Estas medidas fueron integradas por la eliminación de los controles cambiarios, devaluación de la moneda local, eliminación de las retenciones, suspensión sobre la obligación de liquidar las exportaciones y la puesta en marcha sobre un nuevo control más laxo de las importaciones⁶⁰.

Más allá de cómo se planteaba la reinserción de la Argentina en los mercados del mundo, surge un tema de relevancia y se trata de la idea del neoliberalismo de generar

⁵⁸ Basualdo E. y otros, “Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri” Editorial Siglo XXI, 2017

⁵⁹ Basualdo E. y otros, “Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri” Editorial Siglo XXI, 2017

⁶⁰ Belloni, P., & Wainer, A. (2019). ‘Volver al mundo’ según Cambiemos: profundización del atraso y la dependencia. La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina

estos escenarios de confianza para que el impulso inversor en las economías emergentes deba provenir del exterior, y no de las economías locales ya que desde su óptica no cuentan con una capacidad de ahorro suficiente para encarar un proceso de crecimiento sostenido. Sin embargo, no parece el principal problema en economías como la argentina, ya que generan un importante nivel de excedentes pero que no es destinado de manera suficiente a la inversión productiva. Es decir, que en esta lógica se plantean los problemas sobre la falta de inversión.

De esta manera surgen dos problemas como característica de la restricción externa, por un lado, la falta de inversión y por otro la falta de divisas. Es decir que son dos variables que deben ser abordadas con diferentes acciones, pero que tienen un alto grado de vinculación⁶¹.

Al respecto, la conjunción de un escenario de flexibilización del mercado de capitales y la falta de inversión generaron una dinámica de vulnerabilidad del sector externo fuertemente dependiente del ingreso de capitales financieros bajo la modalidad de inversiones de porfolio de carácter especulativo, lo que generó un esquema de fragilidad que impacto de lleno en la economía doméstica. A partir de las medidas aplicadas y bajo las altas expectativas y el exceso de optimismo acerca de la inserción de la economía argentina en el mundo y la llegada de las inversiones, el gobierno de Macri decidió acudir a un nuevo endeudamiento ante el FMI, pero con el agravante que constituyó un inédito financiamiento no solo de la historia de nuestro país, sino también de los desembolsos que realizó el organismo de crédito⁶². En este sentido es válido retomar la importancia sobre el análisis que realiza Enrique Arceo donde señala que las instituciones internacionales como el FMI, condicionan con su ayuda a reformas estructurales en la economía de los países sujetos a la dominación hegemónica. De esta manera, tanto el FMI como el Banco Mundial, en los marcos de crisis económica, procuran evitar los incumplimientos que pongan en peligro capitales financieros, con el desembolso de los fondos necesarios para ello y como condición al cumplimiento de planes de ajuste que

⁶¹ Belloni, P., & Wainer, A. (2019). 'Volver al mundo' según Cambiemos: profundización del atraso y la dependencia. La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina

⁶² Belloni, P., & Wainer, A. (2019). 'Volver al mundo' según Cambiemos: profundización del atraso y la dependencia. La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina

terminan por desembocar en cambios estructurales, y que padecen el control sobre la inflación, el déficit fiscal, la elevación de los intereses de la deuda, la apertura de la economía, la desregulación del sistema financiero, y como punto más relevante de estas medidas, la eliminación de la intervención del estado⁶³.

En efecto, ante un escenario de flexibilización y libertad de movimientos de capitales, la valorización financiera se hizo de modo interno mediante un proceso de endeudamiento y posterior fuga de divisas, que le otorgó a la nueva fracción hegemónica un elevado grado de rentabilidad especulativo. Es por ello que resulta interesante mencionar que, si bien durante la gestión Kirchnerista estuvo presente la fuga de capitales, tuvo su contracara a partir del excedente productivo. A su vez Andrés Wainer, también señala que a diferencia de otros modelos de valorización financiera durante el Kirchnerismo se inició un periodo de aislamiento financiero que favoreció una dinámica ligada a la economía real traccionada por las divisas obtenidas del comercio exterior⁶⁴.

El año final del mandato de Macri, específicamente a finales del 2019, estuvo marcado por una profunda recesión económica que al segundo trimestre de 2019 acumulaba una caída del 5% del PIB y del 8,8% del PIB per cápita, explicada fundamentalmente por la reducción del consumo privado (-6,2%) y de la inversión (-13,8%), y donde la producción industrial estuvo particularmente agredida (-13,3%, siempre entre el segundo trimestre de 2019 y el mismo trimestre de 2015). Estos indicadores explican como el inédito endeudamiento adquirido no fue utilizado para financiar obras de infraestructura o capital de trabajo. A su vez también se registró un régimen de alta inflación superior al de la etapa final del ciclo kirchnerista⁶⁵. Vale mencionar que el año 2017 es identificado como el único periodo excepcional a la larga fase recesiva, donde dentro del marco de las elecciones de medio término se postergaron los incrementos de tarifas que habían sido acordados, donde también se logró la estabilización del tipo de cambio y los salarios

⁶³ Arceo, Enrique, El largo camino a la crisis. Centro, Periferia y Transformaciones en la economía mundial, Cara o Ceca, 2011

⁶⁴ Wainer, A. G. ¿Por qué Siempre Faltan Dólares? Las causas Estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI. Siglo XXI. Ediciones Argentinas. 2021

⁶⁵ CIFRA – CTA. Informe de coyuntura N° 32 noviembre 2019. Eduardo M Basualdo, Pablo Manzanelli, María Jode Castells y Mariano A. Barrera.

se recompusieron parcialmente. Posteriormente, en el año 2018, durante el mes de abril, comenzó una extensa corrida cambiaria que dio el inicio a una nueva fase recesiva. De esta manera, el ajuste en el consumo y las altas tasas de interés no solo redujeron las inversiones, sino que en este contexto las importaciones cayeron 2,6% entre el segundo trimestre de 2019 y el mismo período de 2015.

Ante la falta de ingresos de dólares, uno de los sectores económicos que podía paliar esta etapa recesiva era el sector agroexportador. Si bien en el año 2018 la región pampeana atravesó una importante sequía que afectó al sector agropecuario donde los rendimientos proyectados se estimaron con variaciones negativas con disminución de los rendimientos adecuados⁶⁶ el escaso dinamismo que registraron las ventas externas argentinas durante la gestión de Cambiemos demuestra el acotado alcance de las desregulaciones y devaluaciones para impulsar las exportaciones⁶⁷.

Al respecto Paula Belloni y Andrés Wainer señalan como los resultados esperados en base a las acciones de apertura y desregulación del nuevo gobierno para “reinsertar” a la Argentina en el mundo tuvieron un resultado opuesto en cuanto a la resolución del balance comercial. A su vez puntualizan como profundizaron los problemas estructurales del sector externo de la economía y donde se acentuaron la reprimarización y una pérdida de participación de las Manufacturas de Origen Industrial. De esta manera, estos resultados y la caracterización de las distintas etapas aportan evidencia sobre las causas estructurales de la restricción externa en la economía argentina que emergen ante las diversas y diferentes crisis recurrentes.

Para finalizar, no es menor mencionar que estas políticas de “reinserción” impulsadas por la colación Cambiemos con la intencionalidad en posicionar a la Argentina nuevamente en los mercados del mundo a través de una política exterior basada en flexibilización también tuvo su contracara en la resistencia social a la política aperturista

⁶⁶ Servicio Meteorológico Nacional. Informe especial de la sequía 2017 – 2018 en la región pampeana. 15/03/2018

⁶⁷ Wainer, A. G. ¿Por qué Siempre Faltan Dólares? Las causas Estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI. Siglo XXI. Ediciones Argentinas. 2021

de la presidencia de Macri. En este sentido Leandro Morgenfeld⁶⁸ analiza como la resistencia social impidió consolidar el consenso interno neoliberal y aperturista promovido por el gobierno que encabezada Macri. De esta manera pone en juego la importancia de la participación social y la movilización como elemento fundamental y condicionante para la toma de decisiones en la política exterior y como rol limitante que tuvo la resistencia social en la continuidad del periodo de gobierno de la coalición Cambiemos.

5 - Análisis de las importaciones durante la administración Cambiemos

Desde el punto de vista del terreno económico y de gestión del macrismo, Julián Zicari (investigador CONICET)⁶⁹ señala los resultados decepcionantes en los primeros años de gestión. Desde esa perspectiva señala que las primeras medidas del gobierno fueron devaluar y sacar/reducir las retenciones de los bienes que componen la canasta básica de alimentos, acelerando bruscamente la inflación, con lo que hizo caer los salarios durante 2016 y que millones de personas entraran a la pobreza. Además, señala que los recortes en el gasto público implicaron el despido masivo de miles de trabajadores –algo replicado por muchos empresarios del sector privado- y con ello creció mucho el número de desempleados en todo el país. En línea con lo anterior, a los problemas de desigualdad y concentración de ingresos que conllevó el shock económico inicial, el programa anti-inflacionario no sólo incumplió su meta de tener una inflación del 25% para todo el año (excediendo con creces ese número, con una inflación por encima del 40%), sino que se basó en subir bastante las tasas de interés y abrir la economía con el fin de disciplinar los precios vía la competencia externa, generando como consecuencia directa el encarecimiento del crédito, el endeudamiento a toda marcha del Banco Central y una lluvia de importaciones que afectó profundamente a los productores locales. En este sentido, estas medidas también las analiza Fabián Amico como la etapa

⁶⁸ Morgenfeld, Leandro Ariel; La resistencia social a la política exterior aperturista durante la presidencia de Macri: Los casos de las Cumbres de la OMC y el G20 y el Acuerdo Mercosur-Unión Europea; Teseo; 2020; 367-401

⁶⁹ Julián Zicari. ¿Puede tener Macri un 2001? Revista de Ciencias Sociales. ISSN 2451-7763. Año 2 nro. 4. Diciembre de 2016

de shock⁷⁰ a raíz de una fuerte flexibilización del mercado en beneficio de los sectores más acaudalados y en detrimento de los sectores menos concentrados.

Desde esta óptica, en el terreno de las importaciones, el reemplazo de la Declaraciones Juardas de Importación y el nuevo sistema de monitoreo de importación con criterios muchos más laxos, Gustavo García Zanotti y Martin Schorr analizan la dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el gobierno de Cambiemos y dan evidencia a los rasgos sobresaliente de su desempeño, donde establecen que en términos generales se puede afirmar que mucha firmas tendieron a focalizar sus estrategias de acumulación en la compra de bienes importados para su comercialización en condiciones oligopólicas en detrimento de la cadena de valor local. De esta forma los productos importados no complementaron la fabricación nacional, sino que compitieron de lleno con ella y la relegaron de forma más o menos intensa⁷¹.

En definitiva, Gustavo García Zanotti y Martin Schorr al analizar la política exterior del gobierno de la alianza Cambiemos, afirman que las medidas implementadas tuvieron efecto sobre la balanza comercial. En este sentido, al evaluar el desempeño de las importaciones, se comprueba que su desempeño estuvo ligado al ciclo económico y de las evidencias disponibles, surge que las compras externas estuvieron impulsadas en parte importante por bienes de consumo de diversas índoles. Este rasgo de la apertura comercial junto a la política de shock (Fabián Amico) desplegaron las bases para un proceso intenso de desindustrialización y reestructuración regresiva del entramado manufacturero. De esta manera al igual que anteriores ciclos neoliberales, como en los años noventa, afectó a sectores menos concentrados y tuvo impactos negativos para las pequeñas y medianas empresas del sector industrial⁷².

⁷⁰ Amico, F. (2020). La macroeconomía de Macri: Adiós represión financiera, bienvenido nuevo default. *Circus Revista Argentina de Economía*, 7

⁷¹ García Zanotti, G., & Schorr, M. (2022). Dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el Gobierno de Cambiemos (2015-2019). *Apuntes del CENES*

⁷² García Zanotti, G., & Schorr, M. (2022). Dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el Gobierno de Cambiemos (2015-2019). *Apuntes del CENES*

En este contexto y con el fin de profundizar el análisis de la investigación hacia la apertura económica durante la administración Cambiemos, resulta adecuado recordar los cambios que hicieron posible inclinarse al concepto de apertura y que fueron analizados anteriormente

Cuadro 9. Principales medidas durante la administración Macri orientadas al ámbito de las importaciones

Fecha	Ámbito	Normativa	Alcance
Diciembre 2015	Importaciones	Resolución Gral. AFIP 3823/15 – Implementación SIMI, derogación DJAI	Se deroga la utilización de las DJAI y se crea el Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones
Agosto 2016	Importaciones – Mercado de cambios	Comunicación BCRA A 6037	Eliminación del Sepaimpo- Seguimiento de pago de importaciones
Noviembre 2017	Sector público nacional	Decreto 891/2017 Poder Ejecutivo Nacional	Se aprobaron las buenas prácticas de simplificación para el funcionamiento del sector publico
Diciembre 2017	Importaciones	Decreto 1126/2017 - Sexta Enmienda Sistema Armonizado - NCM - AEC - DIE - DE - DIEM - RE - Modificaciones	Reducción de los DIE para un conjunto de bienes considerados bienes de capital

Fuete: elaboración propia en base a la AFIP, infoleg, PCRAM

De esta manera el proceso de apertura quedo sujeto al nuevo sistema de monitoreo de las importaciones a partir del año 2015, en el inicio de la gestión Cambiemos. Esta modificación sobre el control de las importaciones fue considerada uno de los cambios de mayor relevancia, ya que daba por finalizado el régimen de las DJAI, implementado por la gestión Kirchnerista desde el año 2012, lo que generó un aumento significativo de las importaciones y un control menos riguroso.

Al nuevo sistema de monitoreo de las importaciones se suma la flexibilización de los controles sobre los pagos de las importaciones, dada la eliminación del Sepaimpo, la reducción de algunos aranceles de importación⁷³ y la puesta en marcha de un régimen de simplificación de trámites para arancelarios que simplificaba los controles en materia aduanera. Estos cambios son considerados los ejes que permitieron inclinarse hacia una apertura económica, lo que pudo impactar de manera negativa en los diversos sectores de la economía⁷⁴.

Si bien el nuevo sistema de monitoreo de importaciones que incluye a las licencias no automáticas (LNA), no constituye una herramienta de restricción para su ingreso al territorio aduanero, es cierto que puede ser utilizado como un importante recurso para controlar la nacionalización de mercadería importada y brindar protección a los sectores económicos de mayor sensibilidad ante la competencia de los productos importados⁷⁵.

En este marco de análisis, no se puede perder de vista el propósito que tienen las licencias no automáticas, ya que no solo pueden ser utilizadas para proteger sectores sensibles de la economía local, sino que también pueden ser utilizadas como una de las herramientas para administrar el control de las importaciones con un elevado grado de selectividad con el fin de resguardar al sector externo, frente a una situación de restricción externa, siempre y cuando no sea la única herramienta de política económica

⁷³ Decreto 1126/17 - 2017-12-29 Ref. Sexta Enmienda Sistema Armonizado - NCM - AEC - DIE - DE - DIEM - RE - Modificaciones.

⁷⁴ Pablo Manzanelli y Daniela Calvo. La larga crisis industrial y su vinculación con la subinversión sectorial. De la última etapa Kirchnerista a Macri. 2019

⁷⁵ Iván Heyn y Pablo Maldovan. La política comercial en las estructuras productivas desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación 2011

para contrarrestar la escases de divisas. Asimismo, este tipo de medidas tienen la característica de reducir sus impactos a nivel distributivo, ya que puede ser un tipo de política que permita resguardar el resultado externo sin la necesidad de recurrir a una política devaluatoria que incluye una transferencia de recursos a los sectores exportadores⁷⁶.

En el presente capítulo se pretende dar evidencia de la evolución de las importaciones por sectores de la economía desde 2011 hasta el 2018. Es importante mencionar que para la identificación de los sectores que componen la economía se tomó como referencia el índice de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) donde divide a los sectores económicos en XXI secciones, y cada sección agrupa los capítulos para las diferentes posiciones arancelarias que la conforman. De esta manera en el siguiente cuadro se desprende los XXI sectores⁷⁷, donde en cada uno de ellos se analiza la cantidad importada según la posición arancelaria que le corresponde y que agrupa cada sector. Este tipo de identificación también se llevará adelante para profundizar los análisis para las exportaciones a consumo.

Para dar una mayor interpretación a lo mencionado en el párrafo anterior, a continuación, se presenta un cuadro donde se puede identificar los sectores de la economía y cuáles son los capítulos de la NCM que componen cada uno de ellos

Cuadro 10 - Identificación de los sectores de la economía utilizado para la investigación

Índice de la Nomenclatura Comer del MERCOSUR			
Sección	Sector	Capítulos	Descripción

⁷⁶ Iván Heyn y Pablo Maldovan. La política comercial en las estructuras productivas desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación 2011

⁷⁷ Índice de la Nomenclatura Comen del MERCOSUR. Sección I (Capítulos 1 al 5 de la MCN), Sección II (Capítulos del 6 al 14 la NCM), Sección III (Capítulo 15 la NCM) , Sección IV (Capítulos 16 al 24 de la NCM) , Sección V (Capítulos 25 al 27 de la NCM) , Sección VI (Capítulos 28 al 38 de la NCM) , Sección VII (Capítulos 39 y 40 de la NCM) , Sección VIII (Capítulos 41 al 43 de la NCM) , Sección IX (Capítulos 44 al 46 de la NCM) , Sección X (Capítulos 47 al 49 de la NCM) , Sección XI (Capítulos 50 al 63 de la NCM) , Sección XII (Capítulos 64 al 67 de la NCM) , Sección XIII (Capítulos 68 al 70 de la NCM) , Sección XIV (Capítulo 71 de la NCM) , Sección XV (Capítulos 72 al 83 de la NCM) , Sección XVI (Capítulos 84 al 85 de la NCM), Sección XVII (Capítulos 86 al 89 de la NCM) , Sección XVIII (Capítulos 90 al 92 de la NCM) , Sección XIX (Capítulo 93 de la NCM) , Sección XX (Capítulos 94 al 96 de la NCM) , Sección XXI (Capítulo 97 de la NCM)

I	ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL	1	Animales vivos
		2	Carne y despojos comestibles
		3	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos
		4	Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte
		5	Los demás productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte
II	PRODUCTOS DEL REINO VEGETAL	6	Plantas vivas y productos de la floricultura
		7	Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios
		8	Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías
		9	Café, té, yerba mate y especias
		10	Cereales
		11	Productos de la molinería; malta; almidón y fécula; inulina; gluten de trigo
		12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forraje
		13	Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales
III	GRASAS Y ACEITES ANIMALES O VEGETALES; PRODUCTOS DE SU DESDOBLAMIENTO; GRASAS ALIMENTICIAS ELABORADAS; CERAS DE ORIGEN ANIMAL O VEGETAL	14	Materias trenzables y demás productos de origen vegetal, no expresados ni comprendidos en otra parte
		15	Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal
IV	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS ALIMENTARIAS; BEBIDAS, LÍQUIDOS ALCOHÓLICOS Y VINAGRE; TABACO Y SUCEDÁNEOS DEL TABACO ELABORADOS	16	Preparaciones de carne, pescado o de crustáceos, moluscos o demás invertebrados acuáticos
		17	Azúcares y artículos de confitería
		18	Cacao y sus preparaciones
		19	Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de pastelería
		20	Preparaciones de hortalizas, frutas u otros frutos o demás partes de plantas
		21	Preparaciones alimenticias diversas
		22	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre
		23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales
		24	Tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados
		25	Sal; azufre; tierras y piedras; yesos, cales y cementos
V	PRODUCTOS MINERALES	26	Minerales metalíferos, escorias y cenizas
		27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas; ceras minerales
VI		28	

	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS QUÍMICAS O DE LAS INDUSTRIAS CONEXAS		Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos u orgánicos de metal precioso, de elementos radiactivos, de metales de las tierras raras o de isótopos
		29	Productos químicos orgánicos
		30	Productos farmacéuticos
		31	Abonos
		32	Extractos curtientes o tintóreos; taninos y sus derivados; pigmentos y demás materias colorantes; pinturas y barnices; mástiques; tintas
		33	Aceites esenciales y resinoides; preparaciones de perfumería, de tocador o de cosmética
		34	Jabón, agentes de superficie orgánicos, preparaciones para lavar, preparaciones lubricantes, ceras artificiales, ceras preparadas, productos de limpieza, velas y artículos similares, pastas para modelar, "ceras para odontología" y preparaciones para odontología a base de yeso fraguable
		35	Materias albuminoideas; productos a base de almidón o de fécula modificados; colas; enzimas
		36	Pólvora y explosivos; artículos de pirotecnia; fósforos (cerillas); aleaciones pirofóricas; materias inflamables
		37	Productos fotográficos o cinematográficos
VII	PLÁSTICO Y SUS MANUFACTURAS; CAUCHO Y SUS MANUFACTURAS	38	Productos diversos de las industrias químicas
		39	Plástico y sus manufacturas
VIII	PIELES, CUEROS, PELETERÍA Y MANUFACTURAS DE ESTAS MATERIAS; ARTÍCULOS DE TALABARTERÍA O GUARNICIONERÍA; ARTÍCULOS DE VIAJE, BOLSOS DE MANO (CARTERAS) Y CONTINENTES SIMILARES; MANUFACTURAS DE TRIPA	40	Caucho y sus manufacturas
		41	Pieles (excepto la peletería) y cueros
		42	Manufacturas de cuero; artículos de talabartería o guarnicionería; artículos de viaje, bolsos de mano (carteras) y continentes similares; manufacturas de tripa
IX	MADERA, CARBÓN VEGETAL Y MANUFACTURAS DE MADERA; CORCHO Y SUS MANUFACTURAS; MANUFACTURAS DE ESPARTERÍA O CESTERÍA	43	Peletería y confecciones de peletería; peletería facticia o artificial
		44	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera
		45	Corcho y sus manufacturas
X	PASTA DE MADERA O DE LAS DEMÁS MATERIAS FIBROSAS CELULÓSICAS; PAPEL O CARTÓN PARA RECICLAR (DESPERDICIOS Y DESECHOS); PAPEL O CARTÓN Y SUS APLICACIONES	46	Manufacturas de espartería o cestería
		47	Pasta de madera o de las demás materias fibrosas celulósicas; papel o cartón para reciclar (desperdicios y desechos)
		48	Papel y cartón; manufacturas de pasta de celulosa, de papel o cartón
		49	

			Productos editoriales, de la prensa y de las demás industrias gráficas; textos manuscritos o mecanografiados y planos
XI	MATERIAS TEXTILES Y SUS MANUFACTURAS	50	Seda
		51	Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin
		52	Algodón
		53	Las demás fibras textiles vegetales; hilados de papel y tejidos de hilados de papel
		54	Filamentos sintéticos o artificiales; tiras y formas similares de materia textil sintética o artificial
		55	Fibras sintéticas o artificiales discontinuas
		56	Guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cordeles, cuerdas y cordajes; artículos de cordelería
		57	Alfombras y demás revestimientos para el suelo, de materia textil
		58	Tejidos especiales; superficies textiles con mechón insertado; encajes; tapicería; pasamanería; bordados
		59	Telas impregnadas, recubiertas, revestidas o estratificadas; artículos técnicos de materia textil
		60	Tejidos de punto
		61	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto
		62	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto
		63	Los demás artículos textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos
XII	CALZADO, SOMBREROS Y DEMÁS TOCADOS, PARAGUAS, QUITASOLES, BASTONES, LÁTIGOS, FUSTAS, Y SUS PARTES; PLUMAS PREPARADAS Y ARTÍCULOS DE PLUMAS; FLORES ARTIFICIALES; MANUFACTURAS DE CABELLO	64	Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos
		65	Sombreros, demás tocados y sus partes
		66	Paraguas, sombrillas, quitasoles, bastones, bastones asiento, látigos, fustas, y sus partes
		67	Plumas y plumón preparados y artículos de plumas o plumón; flores artificiales; manufacturas de cabello
XIII	MANUFACTURAS DE PIEDRA, YESO FRAGUABLE, CEMENTO, AMIANTO (ASBESTO), MICA O MATERIAS ANÁLOGAS; PRODUCTOS CERÁMICOS; VIDRIO Y SUS MANUFACTURAS	68	Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto (asbesto), mica o materias análogas
		69	Productos cerámicos
		70	Vidrio y sus manufacturas
XIV	PERLAS FINAS (NATURALES)* O CULTIVADAS, PIEDRAS PRECIOSAS O SEMIPRECIOSAS, METALES PRECIOSOS, CHAPADOS DE METAL PRECIOSO (PLAQUÉ) Y MANUFACTURAS DE ESTAS MATERIAS; BISUTERÍA; MONEDAS	71	Perlas finas (naturales)* o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, chapados de metal precioso (plaqué) y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas

XV	METALES COMUNES Y MANUFACTURAS DE ESTOS METALES	72	Fundición, hierro y acero
		73	Manufacturas de fundición, hierro o acero
		74	Cobre y sus manufacturas
		75	Níquel y sus manufacturas
		76	Aluminio y sus manufacturas
		78	Plomo y sus manufacturas
		79	Cinc y sus manufacturas
		80	Estaño y sus manufacturas
		81	Los demás metales comunes; cermets; manufacturas de estas materias
		82	Herramientas y útiles, artículos de cuchillería y cubiertos de mesa, de metal común; partes de estos artículos, de metal común
XVI	MÁQUINAS Y APARATOS, MATERIAL ELÉCTRICO Y SUS PARTES; APARATOS DE GRABACIÓN O REPRODUCCIÓN DE SONIDO, APARATOS DE GRABACIÓN O REPRODUCCIÓN DE IMAGEN Y SONIDO EN TELEVISIÓN, Y LAS PARTES Y ACCESORIOS DE ESTOS APARATOS	83	Manufacturas diversas de metal común
		84	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos
XVII	MATERIAL DE TRANSPORTE	85	Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos
		86	Vehículos y material para vías férreas o similares, y sus partes; aparatos mecánicos (incluso electromecánicos) de señalización para vías de comunicación
		87	Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres; sus partes y accesorios
		88	Aeronaves, vehículos espaciales, y sus partes
XVIII	INSTRUMENTOS Y APARATOS DE ÓPTICA, FOTOGRAFÍA O CINEMATOGRAFÍA, DE MEDIDA, CONTROL O PRECISIÓN; INSTRUMENTOS Y APARATOS MEDICOQUIRÚRGICOS; APARATOS DE RELOJERÍA; INSTRUMENTOS MUSICALES; PARTES Y ACCESORIOS DE ESTOS INSTRUMENTOS O APARATOS	89	Barcos y demás artefactos flotantes
		90	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; instrumentos y aparatos medico quirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos
		91	Aparatos de relojería y sus partes
XIX	ARMAS, MUNICIONES, Y SUS PARTES Y ACCESORIOS	92	Instrumentos musicales; sus partes y accesorios
		93	Armas, municiones, y sus partes y accesorios
XX	MERCANCÍAS Y PRODUCTOS DIVERSOS	94	Muebles; mobiliario médico quirúrgico; artículos de cama y similares; aparatos de alumbrado no expresados ni comprendidos en otra parte; anuncios, letreros y placas indicadoras luminosos y artículos similares; construcciones prefabricadas
		95	Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios

		96	Manufacturas diversas
XXI	OBJETOS DE ARTE O COLECCIÓN Y ANTIGÜEDADES	97	Objetos de arte o colección y antigüedades

Fuente: Elaboración propia en base al índice de la NCM

A partir de la siguiente metodología de análisis, en el siguiente cuadro se puede evidenciar la evolución de las importaciones por sectores de la economía desde 2011 hasta el 2018. De esta manera los resultados totales de las importaciones marcan una caída desde el año 2011 hasta el año 2015, con excepción del año 2012. A partir del año 2015 los resultados arrojan un incremento en los resultados finales de las importaciones. Si bien no corresponde hacer una comparación de las LNA de la gestión Cambiemos con el año 2015, ya que estaban en vigencia las DJAI, es cierto que los niveles totales de importaciones en 2018 respecto al año 2015 aumentaron casi un 9 %. Por lo tanto, a partir del año 2016 hay una tendencia en el crecimiento de las importaciones totales.

Cuadro 11 - Importaciones en millones de dólares 2011 a 2018 según sectores económicos

Capítulos	Sectores	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1 A 5	ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL	325	235	198	173	168	243	294	320
6 A 14	PRODUCTOS DEL REINO VEGETAL	570	598	623	622	645	977	1501	3217
15	GRASAS Y ACEITES ANIMALES O VEGETALES; PRODUCTOS DE SU DESDOBLAMIENTO	73	80	140	87	100	75	93	92
16 A 24	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS ALIMENTARIAS; BEBIDAS.TABACO Y SUCEDÁNEOS DEL TABACO	1023	998	944	905	875	923	1116	1075
25 A 27	PRODUCTOS MINERALES	10924	9609	13056	11994	7348	5193	6184	7134
28 A 38	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS QUÍMICAS O DE LAS INDUSTRIAS CONEXAS	10315	10057	10108	9881	9457	8486	9070	9700
39 Y 40	PLÁSTICO Y SUS MANUFACTURAS; CAUCHO Y SUS MANUFACTURAS	4527	4118	4207	3755	3649	3187	3485	3394
41 A 43	PIELES, CUEROS, PELETERÍA Y MANUFACTURAS DE ESTAS MATERIAS	182	118	138	137	154	165	178	180
44 A 46	MADERA, Y MANUFACTURAS DE MADERA	224	194	176	164	163	151	163	158
47 A 49	PASTA DE MADERA PAPEL O CARTÓN; PAPEL O CARTÓN Y SUS APLICACIONES	1520	1263	1218	1119	1179	1047	1126	1161
50 A 63	MATERIAS TEXTILES Y SUS MANUFACTURAS	1840	1588	1524	1392	1437	1465	1562	1572
64 A 67	CALZADO, SOMBREROS Y DEMÁS TOCADOS	555	463	488	422	477	612	697	642
68 A 70	MANUFACTURAS DE PIEDRA, YESO, CEMENTO, AMIANTO. PRODUCTOS CERÁMICOS; VIDRIO	614	536	568	548	604	580	679	613
71	PERLAS FINAS, PIEDRAS PRECIOSAS O SEMIPRECIOSAS, METALES PRECIOSOS	98	73	88	109	97	75	102	116

72 A 83	METALES COMUNES Y MANUFACTURAS DE ESTOS METALES	4328	3918	3643	3503	3534	2628	3573	3621
84 Y 85	MÁQUINAS Y APARATOS, MATERIAL ELÉCTRICO	19366	17533	18808	16958	17081	15420	18561	17333
86 A 89	MATERIAL DE TRANSPORTE	13900	13140	15040	10618	9867	11520	14825	11521
90 A 92	INST Y APARATOS DE ÓPTICA, FOTOGRAFÍA O CINEMATOGRAFÍA, DE MEDIDA, CONTROL O PRECISIÓN	1748	1708	1762	1708	1909	1684	1884	1797
93	ARMAS, MUNICIONES, Y SUS PARTES Y ACCESORIOS	27	21	17	16	18	22	27	19
94 A 96	MERCANCÍAS Y PRODUCTOS DIVERSOS	1176	1043	1042	918	915	1031	1233	1172
97	OBJETOS DE ARTE O COLECCIÓN Y ANTIGÜEDADES	3	3	2	1	0	2	4	3
Resto		623	678	652	707	526	426	573	600
	Total en millones de usd	73961	67974	74442	65737	60203	55912	66930	65440

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

Si ordenamos las importaciones en millones de dólares en 2018 como figura en el siguiente cuadro, de acuerdo a los sectores clasificados en el cuadro anterior, se puede apreciar que los sectores de mayor importancia en relación a los montos en dólares correspondiente a las importaciones realizadas, son los sectores de máquinas y aparatos, material eléctrico; material de transporte (sector automotriz y naval), el sector químico, productos minerales, metales comunes (sector metalúrgico, metales comunes incluido el aluminio), plástico y caucho, y el sector del reino vegetal. Estos siete sectores representaron el 85% de las importaciones realizadas en 2018. A su vez, de estos siete sectores, solo cinco de ellos están alcanzados por LNA, donde solo representan el 33 % del total de esas licencias, es de decir 397 LNA.

Es importante mencionar, para medir el alcance de las LNA, el resto de los quince sectores solo representan el 15% restante de las importaciones, es decir 9520 millones de dólares. Estos sectores están alcanzados en su totalidad por 800 LNA, es decir por el 67% de las LNA.

Lo que se puede apreciar es una incongruencia desde el punto de vista sobre el control de las importaciones respecto del total importado por los diferentes sectores de la economía. Este punto es entendido por la aplicación de las LNA como herramienta de administración, ya que las incidencias de los sectores de mayores importaciones tienen

menor cantidad de LNA que el resto de la economía que tiene una capacidad de compra menor.

Cuadro 12 - Importaciones en millones de dólares en 2018 clasificada por sectores y ordenado según sus montos importados y la cantidad de LNA que le corresponden

Capítulos	Sectores	2018	LNA vigentes al 2018
	Sectores de mayor importancia medidos en millones de dólares por sus importaciones		
84 Y 85	MÁQUINAS Y APARATOS, MATERIAL ELÉCTRICO	17333	238
86 A 89	MATERIAL DE TRANSPORTE	11521	31
28 A 38	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS QUÍMICAS O DE LAS INDUSTRIAS CONEXAS	9700	31
25 A 27	PRODUCTOS MINERALES	7134	no posee
72 A 83	METALES COMUNES Y MANUFACTURAS DE ESTOS METALES	3621	71
39 Y 40	PLÁSTICO Y SUS MANUFACTURAS; CAUCHO Y SUS MANUFACTURAS	3394	26
6 A 14	PRODUCTOS DEL REINO VEGETAL	3217	no posee
	Sub Total	55920	397
	Sectores de menor importancia medidos en millones de dólares por sus importaciones		
90 A 92	INST Y APARATOS DE ÓPTICA, FOTOGRAFÍA O CINEMATOGRAFÍA, DE MEDIDA, CONTROL O PRECISIÓN	1797	20
50 A 63	MATERIAS TEXTILES Y SUS MANUFACTURAS	1572	633
94 A 96	MERCANCÍAS Y PRODUCTOS DIVERSOS	1172	56
47 A 49	PASTA DE MADERA PAPEL O CARTÓN; PAPEL O CARTÓN Y SUS APLICACIONES	1161	12
16 A 24	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS ALIMENTARIAS; BEBIDAS.TABACO Y SUCEDÁNEOS DEL TABACO	1075	no posee
64 A 67	CALZADO, SOMBREROS Y DEMÁS TOCADOS	642	31
68 A 70	MANUFACTURAS DE PIEDRA, YESO, CEMENTO, AMIANTO. PRODUCTOS CERÁMICOS; VIDRIO	613	22
Resto		600	no posee
1 A 5	ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL	320	no posee
41 A 43	PIELES, CUEROS, PELETERÍA Y MANUFACTURAS DE ESTAS MATERIAS	180	13
44 A 46	MADERA, Y MANUFACTURAS DE MADERA	158	13
71	PERLAS FINAS, PIEDRAS PRECIOSAS O SEMIPRECIOSAS, METALES PRECIOSOS	116	no posee
15	GRASAS Y ACEITES ANIMALES O VEGETALES; PRODUCTOS DE SU DESDOBLAMIENTO	92	no posee
93	ARMAS, MUNICIONES, Y SUS PARTES Y ACCESORIOS	19	no posee
97	OBJETOS DE ARTE O COLECCIÓN Y ANTIGÜEDADES	3	no posee
	Sub Total	9520	800
	Totales	65440	1197

Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

Si analizamos los sectores con mayor peso de LNA sobre el total de las 1197 vigentes a 2018, al sector textil le corresponden 633 LNA. A su vez tiene una incidencia muy baja sobre el total de las importaciones, lo que podría evidenciar los efectos de las licencias no automáticas sobre un control de sus importaciones. Sin embargo, si bien el sector

textil se los puede considerar uno de los sectores más sensible de la economía, ante la elevada cantidad de fuentes de trabajo, frente a una inminente avalancha importadora que pueda poner en riesgo su competencia, lo cierto es que la cantidad de licencias afectadas al sector textil parece no haber brindado los resultados de protección necesarios a pesar que el sector textil representa casi el 53% de las LNA vigentes en 2018. Asimismo, es uno de los sectores con mayor alícuota en concepto de derecho de importación extrazona (DIE), donde asciende a un DIE promedio de 26,66%. Los análisis recientes sobre la dinámica de las compras externas vinculadas a la cúpula empresarial, dan cuenta sobre mayores importaciones, sobre todo hasta 2018, por parte de firmas como Frávega y Falabella⁷⁸.

En este marco, el informe de la fundación Pro Tejer en 2018 registró una baja de su nivel de actividad de -10,8% respecto de junio 2017, mes en el cual había registrado una caída de -4,0% respecto del mismo mes del año 2016. De esta forma el bloque de la industria textil acumulaba en el periodo enero - junio 2018 una caída de -7,4%. En los primeros 6 meses del año tanto el Nivel General de Industria Textil, como la fabricación de Hilados de algodón y de Tejidos, no logran recuperar la caída del nivel de actividad respecto del periodo enero - junio del 2017. Por otro lado, el informe también mencionaba que las importaciones de productos textiles del periodo enero – junio 2018 fueron un 9,1% superior a las del mismo periodo del año 2017⁷⁹.

A su vez el segundo sector en cantidad de LNA tiene que ver con el sector de máquinas y aparatos, y material eléctrico. Este sector tiene la característica de posicionarse como el sector de mayor incidencia sobre el total de las importaciones en 2018, ya que representó un 26,5 %. Sin embargo, si bien es el sector de mayor relevancia dentro de las importaciones realizadas, la cantidad de LNA afectadas solo llega al 20 % de incidencia sobre el total de LNA vigentes a 2018. En efecto, este sector manifestó una tendencia de crecimiento durante la gestión Cambiemos, con la particularidad de tener una alícuota de DIE promedio de 12,11%, considerada una de las más reducidas sobre

⁷⁸ García Zanotti, G., & Schorr, M. (2022). Dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el Gobierno de Cambiemos (2015-2019). Apuntes del CENES

⁷⁹ Boletín Económico de la cadena de valor textil y confecciones. Fundación Pro tejer junio 2018

el total de los sectores. Asimismo, este sector involucra a las mercaderías con mayor gradiente tecnológico, lo que marca cierta dependencia de este tipo de productos.

Más allá de los primeros análisis realizados, en el siguiente cuadro se detallan las importaciones en los años 2011 y 2018 por sectores económicos, y particularmente para cada uno de ellos se detallan las LNA vigentes tanto en 2011 como en 2018. De esta manera podemos comparar no solo la cantidad de LNA para cada sector, sino que también es posible comprar los millones de dólares importados.

Cuadro 13 - Importaciones en millones de dólares en 2011 y 2018 clasificada por sectores y ordenado según sus montos importados y LNA vigentes en 2011 y 2018

Capítulos	Sectores	Importaciones en millones de usd en 2011	LNA vigentes al 2011	Importaciones en millones de usd en 2018	LNA vigentes al 2018
	Sectores de mayor importancia medidos en millones de dólares por sus importaciones				
84 Y 85	MÁQUINAS Y APARATOS, MATERIAL ELÉCTRICO	19366	121	17333	238
86 A 89	MATERIAL DE TRANSPORTE	13900	38	11521	31
28 A 38	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS QUÍMICAS O DE LAS INDUSTRIAS CONEXAS	10315	6	9700	31
25 A 27	PRODUCTOS MINERALES	10924	no posee	7134	no posee
72 A 83	METALES COMUNES Y MANUFACTURAS DE ESTOS METALES	4328	35	3621	71
39 Y 40	PLÁSTICO Y SUS MANUFACTURAS; CAUCHO Y SUS MANUFACTURAS	4527	14	3394	26
	Sub total	63360	214	52703	397
	Sectores de menor importancia medidos en millones de dólares por sus importaciones				
6 A 14	PRODUCTOS DEL REINO VEGETAL	570	no posee	3217	no posee
90 A 92	INST Y APARATOS DE ÓPTICA, FOTOGRAFÍA O CINEMATOGRAFÍA, DE MEDIDA, CONTROL O PRECISIÓN	1748	3	1797	20
50 A 63	MATERIAS TEXTILES Y SUS MANUFACTURAS	1840	233	1572	633
94 A 96	MERCANCÍAS Y PRODUCTOS DIVERSOS	1176	73	1172	56
47 A 49	PASTA DE MADERA PAPEL O CARTÓN; PAPEL O CARTÓN Y SUS APLICACIONES	1520	33	1161	12
16 A 24	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS ALIMENTARIAS; BEBIDAS.TABACO Y SUCEDÁNEOS DEL TABACO	1023	no posee	1075	no posee
64 A 67	CALZADO, SOMBREROS Y DEMÁS TOCADOS	555	41	642	31
68 A 70	MANUFACTURAS DE PIEDRA, YESO, CEMENTO, AMIANTO. PRODUCTOS CERÁMICOS; VIDRIO	614	21	613	22
Resto		623	no posee	600	no posee
1 A 5	ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL	325	no posee	320	no posee
41 A 43	PIELES, CUEROS, PELETERÍA Y MANUFACTURAS DE ESTAS MATERIAS	182	10	180	13
44 A 46	MADERA, Y MANUFACTURAS DE MADERA	224	1	158	13
71	PERLAS FINAS, PIEDRAS PRECIOSAS O SEMIPRECIOSAS, METALES PRECIOSOS	98	no posee	116	no posee
15	GRASAS Y ACEITES ANIMALES O VEGETALES; PRODUCTOS DE SU DESDOBLAMIENTO	73	no posee	92	no posee
93	ARMAS, MUNICIONES, Y SUS PARTES Y ACCESORIOS	27	no posee	19	no posee
97	OBJETOS DE ARTE O COLECCIÓN Y ANTIGÜEDADES	3	no posee	3	no posee
	Sub total	10601	415	12737	800

Totales	73961	629	65440	1197
----------------	--------------	------------	--------------	-------------

Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda y normativa vigente

En primer lugar, se puede evidenciar que entre la gestión Kirchnerista y la de Cambiemos, fueron los mismos sectores afectados bajo la órbita de LNA. A su vez, se repite la misma estructura de concentración, ya que son los mismos sectores que participan en las mayores importaciones en millones de dólares.

Durante el Kirchnerismo, estos sectores representaron el 86% de las importaciones, afectadas por 214 LNA, lo que representó un 34% sobre el total de LNA. Durante la era Macri, estos mismos sectores representaron el 80% de las importaciones, bajo 397 LNA afectadas, lo que representó el 33% del total de las licencias no automáticas vigentes en 2018. Por lo tanto, se evidencia un notable grado de concentración que tienen las importaciones y por donde circula el mayor volumen de dólares en productos importados en la economía argentina. De esta manera el nuevo sistema de monitoreo a las importaciones no pudo romper con esa estructura que logre un mayor equilibrio a la hora de controlar las compras al exterior.

Si bien se puede apreciar que los números de las importaciones en 2018 se redujeron respecto a 2011 hay que tener en cuenta los diferentes contextos económicos que se dieron en las dos gestiones de gobierno, es decir mientras en el Kirchnerismo se atravesaba un escenario de crecimiento, durante la gestión Cambiemos se instalaba un escenario recesivo. Para mayor detalle, en el año 2011 el producto bruto interno tuvo su pico, donde venía con una tendencia creciente respecto a los años anteriores. Asimismo, durante la gestión Macri el PIB del año 2018 tuvo una caída, donde su resultado final fue el segundo peor después de 2016. A su vez las exportaciones en 2011 fueron de 82.981 millones de dólares, mientras que en el año 2018 fueron 61620 millones de dólares. De esta manera la balanza comercial en el Kirchnerismo en el año 2011 tuvo un superávit de 9.020 millones de dólares, mientras que durante la gestión de Macri, en el año 2018 tuvo un resultado negativo de 3820 de millones de dólares. Por último, otra de las variables que puede explicar la caída de las importaciones respecto

el año 2011, tiene que ver con la corrida bancaria que se inició a partir del mes de abril del 2018 donde el tipo de cambio en diciembre de 2018 llegó a aumentar un 90 %. Por lo tanto, el aumento de esta variable, puede explicar la reducción de las importaciones en varios de los sectores de la economía.

Por lo tanto, de esto se desprende que si bien las importaciones se redujeron respecto a 2011 no es posible afirmar que fue producto de las LNA, sino de una política económica de apertura y flexibilización totalmente diferente a la implementada durante el Kirchnerismo y proclive para consolidar aún más la concentración económica en detrimento de los sectores menos concertados.

Con la intención de reforzar lo analizado, es interesante mencionar, el análisis sobre la dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el gobierno de Cambiemos (Gustavo García Zanotti y Martin Schorr) para ratificar algunos aspectos respecto al comportamiento de las importaciones. De acuerdo a esa investigación el sector automotriz se consolidó como el principal rubro importador, y que, de acuerdo a la investigación de la tesis, arroja los mismos resultados, ya que se encuentra bajo uno de los sectores de mayor importaciones y menor cantidad de LNA afectadas a su rubro. Esto condujo a que muchas empresas de terminales autopartistas para su ensamblado en el país, pasaron a adquirir las unidades terminadas en perjuicio de la producción nacional⁸⁰.

Otro de los sectores productivos, identificado en la presente investigación de tesis como productos minerales y de la industria química, que engloba al heterogéneo complejo químico, como así también al sector de máquinas y aparatos y material eléctrico, son también señalados por Gustavo García Zanotti y Martin Schorr, como otros de los sectores de mayores importaciones. De esta manera para el complejo químico varias industrias resultaron afectadas por la creciente oferta mundial que ingresó a la Argentina en un contexto de apertura comercial, observándose para nuestra región

⁸⁰ García Zanotti, G., & Schorr, M. (2022). Dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el Gobierno de Cambiemos (2015-2019). Apuntes del CENES

ofertas a muy bajos precios durante el año 2016⁸¹. Por lo tanto, esta dinámica termina por perjudicar a la fabricación nacional, ya que las empresas más grandes del sector, controladas por capitales extranjeros, y de acuerdo al contexto de apertura, terminan utilizando a la Argentina como plataforma para introducir la sobreproducción mundial.

Por otro lado, y en referencia al sector de máquinas y aparatos, vinculado a las actividades del ensamblaje de bienes electrónicos de consumo en el marco del régimen promocional de Tierra del Fuego, afectó negativamente a las empresas involucradas, ya que la eliminación de ciertas políticas proteccionistas, como suprimir los aranceles a las notebooks por considerarlas una herramienta productiva y no de consumo, estableció un marco de igualdad de condiciones frente a las importaciones lo que generó un freno sobre la expansión que había presentado estas actividades durante los gobiernos Kirchneristas⁸².

Desde otra perspectiva se pretende reforzar la idea sobre la vulnerabilidad del sector industrial a partir del análisis sobre la evolución del PBI e importaciones, y teniendo en cuenta su variación interanual desde el año 2011 hasta el año 2019. De esta manera se puede observar que si tomamos como año base el año 2015, el PBI refleja una caída. Sin embargo, el PBI manufacturero cae en mayor proporción. Esta situación se replica en los años consecutivos y donde de cuatro años de gestión de la Alianza Cambiemos, el PBI manufacturero cae en tres de ellos. Este comportamiento nos puede indicar el impacto negativo que tuvo la industria local.

⁸¹ García Zanotti, G., & Schorr, M. (2022). Dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el Gobierno de Cambiemos (2015-2019). Apuntes del CENES

⁸² García Zanotti, G., & Schorr, M. (2022). Dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el Gobierno de Cambiemos (2015-2019). Apuntes del CENES

Cuadro 14 - Evolución PIB e importaciones (variación interanual) 2015-2019

AÑOS	Variación PIB dólares precios corrientes interanual (%)	Variación interanual PIB manufacturero (%)	Variación Importaciones CIF LNA (%)	Variación Consumo privado en millones de usd a precios corrientes (%)	Variación Importaciones total CIF en millones de dólares (%)
2015	14%	9%		22%	-8%
2016	-13%	-18%		-15%	-7%
2017	16%	10%	15%	16%	20%
2018	-18%	-11%	6%	-27%	-2%
2019	-15%	-20%	-22%	-13%	-25%

Fuente: elaboración propia en base a los datos económicos de Ministerio de Economía

Por otro lado, en 2017 las importaciones con LNA crecieron a la par del PIB, sin embargo, el PIB manufacturero fue de cinco puntos porcentuales menos. A su vez en 2018 mientras el PIB cae 18% y el PIB manufacturero cae 11%, las importaciones de las LNA crecen 6% respecto al año anterior. De esta manera el comportamiento de las importaciones en relación con el PBI y el PBI manufacturero caen mucho menos, por lo tanto, su comportamiento resulta relativamente inelástico respecto de la caída del PBI. En 2018 es notorio como cae el producto bruto interno, sin embargo, las importaciones no se comportan de la misma manera ya que solo caen un 2%. Por lo tanto, a pesar que la economía se retrae, las importaciones se contraen notoriamente en menor medida.

También es posible observar que en 2017 la tasa de crecimiento de las importaciones duplica al crecimiento del PIB manufacturero. A su vez la tasa de las LNA crece 15% frente al 10% del PBI industrial. Estos datos pueden manifestar el descalce de las importaciones respecto del crecimiento industrial. De esta manera las importaciones no

acompañaron el comportamiento de la actividad industrial, sino que resultaron un factor negativo que no fue utilizado para el mejor desarrollo de la producción nacional.

A su vez, a partir del cuadro 14 se pretende comprobar cómo ha resultado la dinámica de los totales importados en dólares bajo las diferentes Licencias NO Automáticas (LNA) durante la gestión Cambiemos. Asimismo, también se incorpora el año 2011 correspondiente a la gestión de gobierno anterior a modo de poder contemplar los montos importados bajo las mismas licencias de la gestión de Mauricio Macri, pero durante el Kirchnerismo.

Cuadro 14 - Evolución de las LNA frente al crecimiento, consumo e importaciones 2011 a 2019 (ratios y valores absolutos)

Años	Importaciones							Importaciones totales en dólares per cápita	LNA en dólares per cápita
	Total LNA	LNA/PIB	LNA/PIB industrial	LNA/Consumo privado	totales/consumo privado	LNA/Impo totales	Importaciones totales / PIB		
2011	186	2,2%	14,0%	14,1%	89,4%	15,8%	14,0%	1.792,5	282,9
2012		0,0%	0,0%	0,0%	70,4%	0,0%	11,7%	1.628,8	0,0
2013		0,0%	0,0%	0,0%	72,4%	0,0%	12,2%	1.763,9	0,0
2014		0,0%	0,0%	0,0%	68,8%	0,0%	11,7%	1.540,6	0,0
2015	1.355	0,0%	0,0%	0,0%	51,7%	0,0%	9,4%	1.395,8	0,0
2016	1.635	1,6%	12,2%	9,3%	56,8%	16,4%	10,0%	1.282,7	210,4
2017	1.353	1,6%	12,7%	9,2%	58,7%	15,7%	10,4%	1.519,6	238,7
2018	1.197	2,1%	15,0%	13,4%	78,8%	17,0%	12,5%	1.470,7	249,5
2019	1.197	1,9%	14,6%	12,1%	68,2%	17,7%	11,0%	1.093,1	193,3

Fuente: elaboración propia en base a los datos económicos de Ministerio de Economía

En efecto, en los cuatro años de gestión Macri, no se observó un comportamiento sistemático entre las LNA y las importaciones totales. Es decir, si bien la cantidad de LNA fue decreciendo, el ratio de las LNA per cápita sobre las importaciones totales per cápita se mantuvo en torno al 16%. Los cambios en la cantidad de LNA no tuvo un impacto relevante en las importaciones ya que su peso fue aumentando, pero no solo en estas, sino también sobre el PBI industrial y el consumo privado, lo que determina la baja efectividad del instrumento regulatorio dando señales de como la apertura se impuso a las políticas aplicados por el gobierno de Macri.

Es por ello que resulta importante recordar que mientras en el periodo Kirchnerista la economía tenía resultados positivos en relación al crecimiento económico, durante el año 2018, fue notorio la recesión económica que atravesaba la economía argentina dando lugar a una nueva etapa de valorización financiera con su consecuente crisis industrial producto de la desindustrialización y el despliegue de la facilitación comercial de los productos importados⁸³. Es por ello que no resulta evidente afirmar que las LNA fueron responsables en disminuir los totales importados, ya que las constantes devaluaciones pueden condicionar una de las variables macroeconómicas que hacen disminuir las importaciones. De esta manera, si bien en el año 2019 las importaciones caen en mayor medida que el PBI, el contexto recesivo y las constantes devoluciones puedan dar respuesta a este comportamiento.

Para dar evidencia a la dinámica de las importaciones correspondiente a los sectores alcanzados por LNA en el periodo 2018 y 2019, pero también con la posibilidad de poder comparar el total importado de cada sector bajo las mismas LNA, también se incorpora el año 2011. De esta manera el cuadro 15 se puede observar el total importado bajo LNA por sectores, aplicadas bajo la gestión Cambiemos.

Cuadro 15 - Total importado en millones de dólares bajo las LNA, por sectores, aplicadas bajo la gestión Cambiemos

Sectores	2011	2018	Variación	2019	Variación	LNA	Ponderación 2018	Ponderación 2019
Ind Naval	5	9	0,80	1	-0,93	2	0,08%	0,01%
Inst Musicales	11	10	-0,09	5	-0,50	3	0,09%	0,06%
Ind del Aluminio	71	76	0,07	65	-0,14	5	0,68%	0,75%
Manufacturas diversas	18	62	2,44	56	-0,10	7	0,56%	0,64%
Ind del vidrio	102	91	-0,11	57	-0,37	10	0,82%	0,66%
Cemento y derivados	25	131	4,24	82	-0,37	12	1,18%	0,94%
Ind del papel y cartón	48	44	-0,08	42	-0,05	12	0,40%	0,48%
Ind de la Madera	39	39	0,00	22	-0,44	13	0,35%	0,25%
Ind del Cuero	119	153	0,29	100	-0,35	13	1,38%	1,15%
Aparatos e instrumentos de Óptica y precisión	206	221	0,07	207	-0,06	17	1,99%	2,38%
Ind del Juguete	187	225	0,20	140	-0,38	21	2,03%	1,61%
Ind Plástica y del Caucho	651	588	-0,10	503	-0,14	26	5,30%	5,79%

⁸³ Pablo Manzanelli y Daniela Calvo. La larga crisis industrial y su vinculación con la subinversión sectorial. De la última etapa Kirchnerista a Macri. 2019

Ind del mueble	401	412	0,03	277	-0,33	28	3,71%	3,19%
Ind Automotriz	3.111	2.242	-0,28	1.559	-0,30	29	20,19%	17,95%
Ind del Calzado	498	584	0,17	409	-0,30	31	5,26%	4,71%
Ind Química	223	192	-0,14	177	-0,08	31	1,73%	2,04%
Ind Metalúrgica	719	616	-0,14	574	-0,07	66	5,55%	6,61%
Equipos y aparatos mecánicos y eléctricos	4.067	4.294	0,06	3.608	-0,16	238	38,68%	41,54%
Ind Textil	1.170	1.113	-0,05	802	-0,28	633	10,03%	9,23%
Totales	11.671	11.102	-0,05	8.686	-0,22	1197	100,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia en base al Indec

La industria textil y los aparatos mecánicos y eléctricos, se posicionan como los sectores de mayores LNA, pero se diferencian en los montos importados. A su vez la Industria automotriz, tiene una menor cantidad de LNA afectadas al sector, pero se posiciona como el segundo sector de mayores importaciones en millones de dólares. De esta manera se puede apreciar donde se puede concentrar los dólares que son utilizados para las importaciones bajo el régimen de LNA. En este marco, si bien son pocas las LNA aplicadas al conjunto total de las NCM, también es posible apreciar que los sectores dominantes concentran mayor volumen en importaciones y baja cantidad de LNA. De esta manera, si aplicamos la ponderación de cada sector respecto a los dólares utilizados para importar mercadería bajo LNA, el sector de equipamientos eléctricos y automotriz representan casi el 60% de las importaciones bajo LNA. Finalmente, Las variables negativa que se identifican en todos los sectores en el año 2019 conduce al impacto negativo generado por la crisis económica que se profundizo al final de la etapa de la coalición Cambiemos⁸⁴.

Los resultados de la investigación, sumado a las evidencias de los estudios recientes, los sectores con menor concentración de LNA corresponden a los sectores de mayor concentración en importaciones. De esto se desprende que no es posible afirmar que las LNA hayan impactado en reducir o controlar el volumen importado bajo el nuevo sistema de monitoreo de importación. Asimismo, si analizamos el sector de electricidad

⁸⁴ La investigación que llevaron adelante García Zanotti, G., & Schorr, M. (2022). Dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el Gobierno de Cambiemos (2015-2019) referido al comportamiento de las adquisiciones y las ventas externas de la actividad automotriz, manifiestan como la actividad en el año 2019 comenzó a verse afectadas ante el encarecimiento de las importaciones por las sucesivas depreciaciones del peso y el propio desenvolvimiento de la crisis económica

y maquinaria, donde hay mayor demanda de acuerdo al gradiente tecnológico, es posible observar como hay una variable positiva en el año 2018 respecto del año 2017. Sin embargo, en el año 2019 el volumen importado se reduce notoriamente. De esta manera, los comportamientos heterogéneos en la actividad de las importaciones no parecen ser condicionados por las LNA, sino por las variables macroeconómicas que afectaron al comercio exterior.

En definitiva, el nuevo marco de control de importaciones, sumado al resto de modificaciones que flexibilizaron las compras externas implicaron un mejor desempeño para los grupos concentrados en detrimento de la producción local y el resto de la economía, en donde estas características terminaron en profundizar las asimetrías y consolidar una estructura económica que puede resultar difícil de ordenar para que se pueda generar un equilibrio entre los diferentes actores económicos.

6 - Análisis de las exportaciones durante la gestión Cambiemos

Las bases de la política exterior del gobierno de la Alianza Cambiemos se basó en una retórica que proponía insertar a la Argentina en el mundo para reeditar la tradicional posición del país como productor de materias primas. La idea de “volver al mundo” se centraba en convertir a la Argentina en el supermercado del mundo junto a la inserción en el mercado financiero y que destacaba al capital extranjero como un actor preponderante para llevar a cabo esa idea de política exterior⁸⁵.

Para llevar esa estrategia adelante se planteaba la idea de romper con el “aislamiento” que mantenía la Argentina bajo los gobiernos anteriores, y que, mediante la idea de posicionar a la Argentina en la economía mundial, esta situación se revertiría. Es por ello, que se planteaba acoplarse a la idea tradicional del modelo agroexportador, vinculado al pleno auge de la etapa imperialista del capitalismo, donde la Argentina consolidó una orientación aperturista y atlantista de su inserción internacional. Aquella

⁸⁵ Belloni, P., & Wainer, A. (2019). ‘Volver al mundo’ según Cambiemos: profundización del atraso y la dependencia. La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina

etapa dio lugar a un período de crecimiento inusitado de las exportaciones hacia Europa occidental y en particular Gran Bretaña, pero sobre la base del latifundio, la concentración, y las concesiones al capital extranjero. Esa estrategia económica, política e internacional se vio profundamente condicionada por esa asociación subordinada a las dinámicas centrales de la acumulación mundial.

El argumento del aislamiento fue cobrando diversos matices a lo largo de nuestra historia, y en especial desde la recuperación de la democracia. Ese mito de la Argentina aislada fue de utilidad para el giro político que tuvo la economía argentina con la llegada de Mauricio Macri, que ha reorientado los vínculos particularmente políticos hacia socios “tradicionales” como los Estados Unidos y la Unión Europea. Los estudios recientes analizan las consecuencias sobre la política exterior y el giro de los cambios estructurales en la economía aplicada por el Macrismo. El documento sobre “Las Bases de la Política Exterior del Gobierno de la Alianza Cambiemos”⁸⁶ nos indica que la apertura económica y la desregulación, hicieron que los datos muestren una reprimarización de las exportaciones argentinas en detrimento de las manufacturas de origen industrial.

Lo cierto, es que la tendencia a la reprimarización de la canasta exportadora, deja en claro el tipo de estructuración en el perfil de especialización e inserción internacional de la economía argentina. Es decir, que de los análisis recientes que estudian la dinámica de exportación de la economía argentina, sostienen que las dos terceras partes, entre 2016 al 2019, correspondían a productos primarios y las denominadas manufacturas de origen agropecuario⁸⁷. Asimismo, y más allá del perfil exportador, el otro dato sobresaliente corresponde a que en el transcurso del periodo analizado (2016 a 2019) la trayectoria comercial externa estuvo condicionada por la actuación de las firmas que integran el panel de las 200 líderes, pero en particular las primeras 50 firmas. De esta manera, lo relevante de esta estructuración es la dimensión de la concentración económica, ya que se desprende que el 70 % de las exportaciones quedaron

⁸⁶ María Cecilia Miguez. Las Bases de la Política Exterior del Gobierno de la Alianza Cambiemos. Conicet. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Revista, Voces en el Fenix 2018

⁸⁷ García Zanotti, G., & Schorr, M. (2022). Dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el Gobierno de Cambiemos (2015-2019). Apuntes del CENES

concentradas en la dinámica de este núcleo duro, y que dada esa concentración económica explican gran parte de los superávits comerciales⁸⁸. Por lo tanto, en estas condiciones, en la que se enmarca la estructura económica de la Argentina, no es difícil interpretar que el poder económico tiene un alto grado de poder de veto al momento de aplicar cualquier tipo de política comercial y que, por otro lado, el resto de la economía argentina, fuera de la elite empresarial, contrasta con los desempeños de las empresas líderes. De esta manera no sería inoportuno pensar que, sin la intervención activa de un Estado protector y garante de los efectos de dicho proceso de acumulación del capital sobre la sociedad, esta lógica de comportamiento continúe en beneficio de las empresas líderes en detrimento del resto de la economía.

En este sentido es relevante retomar la interpretación de la relación entre Estado y sociedad (O'Donnell, 1978) para comprender el rol de las distintas clases y fracciones de clase en la formulación de la política pública. De esta lógica, se desprende el poder pensar que el Estado es co-constitutivo de las relaciones económico-sociales, y que no puede ser comprendido sin atender esa profunda relación de la que emanan las instituciones, las políticas y las contradicciones (Hirsch, 2005)⁸⁹.

Al respecto, y con el fin de analizar la evolución de las exportaciones durante la administración Cambiemos, resulta adecuado recordar los cambios que fueron aplicados para romper con el “aislamiento” con la intención de incrementar las exportaciones, reinsertar a la Argentina en la economía mundial y promover el valor agregado a nivel nacional

⁸⁸ García Zanotti, G., & Schorr, M. (2022). Dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el Gobierno de Cambiemos (2015-2019). Apuntes del CENES

⁸⁹ Miguez, María Cecilia; Los factores internos de la política exterior: Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas; Teseo; 2020; 21-74

Cuadro 16 - Principales medidas durante la administración Macri orientadas al ámbito de las exportaciones

Fecha	Ámbito	Normativa	Alcance
Diciembre 2015	Exportaciones	Decreto 133. Derechos de exportación. Alícuotas. Modificaciones	Se fija una alícuota de derecho de exportación del 0 % para las mercaderías comprendidas en los capítulos 1 a 24, 41 a 43, 44 a 49 y 50 a 53, salvo algunas excepciones
Diciembre 2015	Exportaciones	Decreto 160. Derechos de exportación. Alícuotas. Modificaciones	Se fija una alícuota de derecho de exportación del 0 % para las mercaderías comprendidas en los capítulos 28 a 40, 54 a 76 y 78 a 96, salvo algunas excepciones
Febrero 2016	Exportaciones	Decreto 349. Derechos de exportación. Alícuotas. (NCM Cap 25 y 27)	Se fija una alícuota de derecho de exportación del 0 % para las mercaderías comprendidas en los capítulos 25 y 26 y las siguientes NCM: 2701.11.00 2701.12.00 2701.19.00 2703.00.00 2714.90.00

Fuente: elaboración propia en base a la AFIP, infoleg, PCRAM

De esta manera, apenas iniciada la nueva etapa de gobierno y a partir de las medidas mencionadas en el cuadro anterior, dieron como resultado que un alto porcentaje de posiciones arancelarias (NCM) quedaran alcanzadas con una alícuotas del 0 % para las exportaciones definitivas. Este tipo de medidas ascienden a una decisión de política económica que tuvo su fundamento en la necesidad de revertir los indicadores negativos de la economía argentina según el diagnóstico que realizaba la administración de Macri. Es por ello, que aplicar una alícuota del 0 % a las exportaciones argentinas fue considerado

una “medida efectiva” para revertir el deterioro que habían sufrido las exportaciones de las economías regionales durante las gestiones de gobiernos Kirchneristas. Estas medidas dejaban sin efecto los derechos de exportación que se aplicaban a las exportaciones, ya que para la gestión Cambiemos, esta decisión fue considerada de carácter inteligente que permitiría compensar la caída de la actividad exportadora y consecuentemente le daría mayor competitividad frente a los mercados externos⁹⁰.

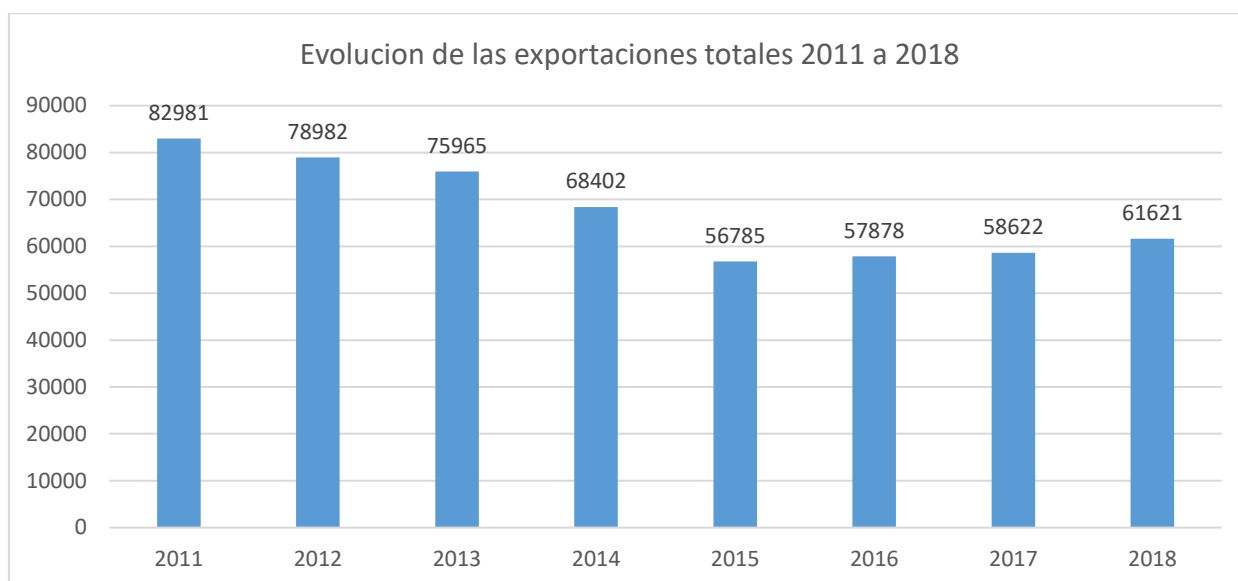
A su vez, la administración de Macri hizo hincapié que la merma en la recaudación del Estado Nacional, producto de la eliminación de los derechos de exportación, se vería compensada por el crecimiento de la recaudación de impuestos por el aumento inmediato de la producción, asociada a la quita de retenciones, donde los diversos sectores que se vinculaban a los mercados externos a través de las exportaciones se verían beneficiados por este tipo de decisión en materia de política económica.

Es por ello, que vale la pena iniciar el análisis de las exportaciones a nivel general para comprobar cómo ha sido su comportamiento durante la gestión Cambiemos y como se ha comportado durante la gestión anterior. Posteriormente, resulta apropiado descomponer el total de las exportaciones y analizar su evolución de acuerdo a los diversos sectores y evidenciar a que niveles exportables arribaron a la nueva etapa de gobierno de Mauricio Macri, para tratar de interpretar los efectos de los cambios aplicados para dar respuesta a la hipótesis planteada.

En este marco, a continuación, se presenta la evolución de las exportaciones totales en millones de dólares desde el año 2011 hasta el año 2018.

⁹⁰ Considerando. Decreto 160/2015. 18/12/2015

Grafico 3 - Evolución de las exportaciones totales en millones de dólares desde el año 2011 a 2018



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

A partir de las evidencias del Grafico 4, se puede observar que la tendencia desde el año 2011 hasta el año 2015 presenta una caída en las exportaciones, y desde el año 2015 hasta el año 2018 tiene un leve crecimiento, donde no se logró recuperar los niveles del año 2014, cuyo resultado en ese año, se posicionaba como el peor segundo resultado de la gestión Kirchnerista, y donde paradójicamente la administración de Macri en el año 2015, los hizo notorio y recordaba esos datos de manera negativa⁹¹.

Sobre el total de las exportaciones, si comparamos el año 2018 respecto al año 2015, el incremento de las exportaciones solo fue del 8.51%. Es decir que la actividad de las ventas al exterior tuvo un incremento de 4836 millones de dólares en comparación al año 2015, sin dejar de lado que el año 2018 tuvo un incremento importante del tipo de cambio como consecuencia de las constantes devaluaciones. En definitiva, la eliminación de los derechos de exportación, no tuvo como consecuencia lograr superar los niveles de exportación de la gestión anterior. Si analizamos el año 2016 y 2017, donde en ellos se mantuvo la alícuota del 0 % para las exportaciones, el incremento en millones de dólares respecto al año 2015, fue del 1,9 % y 3,2 % respectivamente. En este sentido podemos afirmar que a simple vista

⁹¹ Considerando. Decreto 160/2015. 18/12/2015

la eliminación de los derechos de exportación no pudo traccionar el incremento de las exportaciones. Estos datos, contrastados con estudios recientes plantean que durante la gestión Cambiemos las exportaciones cayeron respecto del gobierno anterior y los promedios anuales de venta no lograron alcanzar los niveles del periodo Kirchnerista

En efecto, la eliminación de los derechos de exportación no logró la sustentabilidad esperada por el gobierno ya que esta decisión no impactó en los volúmenes de exportaciones como medida efectiva para incrementar su actividad. Es más, eliminar las retenciones tuvo como consecuencia una pérdida económica en la recaudación por parte del Estado y un beneficio para los sectores más acaudalados de la economía argentina⁹². De tal manera y ante la necesidad de contrarrestar el impacto económico negativo de la medida, en el mes de septiembre del año 2018, la gestión de Cambiemos optó por la decisión de recomponer los derechos de exportación. Por lo tanto, se volvió a gravar a las exportaciones con un derecho de exportación del 12% para todas las mercaderías, donde ese porcentaje no podía ser superior a 4 o 3 pesos por cada dólar del valor imponible según qué tipo de NCM⁹³. Es decir que al poco tiempo se volvió a un formato de retención fija motivado por el desfinanciamiento de la economía argentina⁹⁴. De esta manera, sin bien la mayor proporción del año 2018 se mantuvo sin derechos de exportación, hay que tener en cuenta que el año 2018 finalizó con la restitución de las retenciones aplicadas a las mercaderías que sean exportadas a consumo.

Sin embargo, vale la pena descomponer el total de las exportaciones desde 2011 hasta 2018 y analizar su evolución para dar un marco introductorio a la investigación.

De esta manera la intención es dar evidencia de los sectores que generaron mayor exportaciones reflejadas en millones de dólares y notar como se posicionan con respecto al resto de los sectores que tiene menor cantidad de exportaciones, para llevar adelante no solo el análisis de la evolución de las exportaciones a lo largo de la última gestión del Kirchnerismo y la siguiente gestión de Cambiemos, sino para hacer un repaso de los

⁹² Amico, F. (2020). La macroeconomía de Macri: Adiós represión financiera, bienvenido nuevo default. *Circus Revista Argentina de Economía*, 7

⁹³ Decreto 793 del año 2018. 03/09/2018

⁹⁴ Cristian Carrillo. ¿Quiénes ganaron con el cambio impositivo? Página 12. 19 de noviembre de 2019

sectores de mayor peso en la generación de divisas indispensables para resolver los problemas de restricción externa que fueron notorios en gran parte de la historia económica argentina.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la evolución de las exportaciones de los diversos sectores que componen la plataforma exportadora de acuerdo a los capítulos de la nomenclatura desde el año 2011 hasta el año 2018. De esta manera se puede apreciar de manera ordenada cuales fueron los productos y sectores de mayor y menor importancia sobre el total exportado durante la serie de análisis

Cuadro 17 - Evolución de las exportaciones en millones de dólares por sectores de acuerdo a los capítulos de la nomenclatura, desde 2011 hasta el año 2018

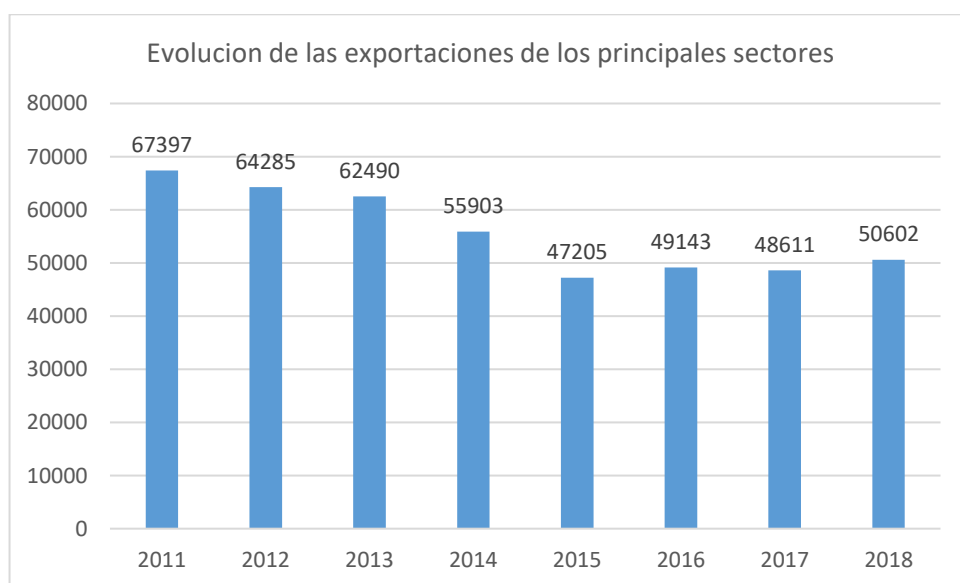
Capítulos	Sectores	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
16 A 24	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS ALIMENTARIAS; BEBIDAS.TABACO Y SUCEDÁNEOS DEL TABACO	14412	15002	15840	16176	13785	14196	13071	13184
6 A 14	PRODUCTOS DEL REINO VEGETAL	16978	15159	15275	11799	11734	13260	12459	11651
86 A 89	MATERIAL DE TRANSPORTE	10830	10219	10674	8658	6282	5354	6368	7596
1 A 5	ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL	5159	4743	5146	5021	3935	4043	4678	5843
28 A 38	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS QUÍMICAS O DE LAS INDUSTRIAS CONEXAS	6220	6023	5326	5370	4514	4798	4676	4584
15	GRASAS Y ACEITES ANIMALES O VEGETALES; PRODUCTOS DE SU DESDOBLAMIENTO	6837	5929	5182	4316	4703	4968	4860	3981
25 A 27	PRODUCTOS MINERALES	6961	7210	5047	4563	2252	2524	2499	3763
71	PERLAS FINAS, PIEDRAS PRECIOSAS O SEMIPRECIOSAS, METALES PRECIOSOS	2734	2567	2054	2068	2509	2238	2518	2498
72 A 83	METALES COMUNES Y MANUFACTURAS DE ESTOS METALES	3062	2840	2542	2263	1344	1266	1734	2162
84 Y 85	MÁQUINAS Y APARATOS, MATERIAL ELÉCTRICO	2440	2371	2277	1882	1376	1275	1385	1460
39 Y 40	PLÁSTICO Y SUS MANUFACTURAS; CAUCHO Y SUS MANUFACTURAS	1962	1783	1660	1632	1179	1228	1296	1350
Resto		1817	2102	2120	1867	930	692	945	1197
41 A 43	PIELES, CUEROS, PELETERÍA Y MANUFACTURAS DE ESTAS MATERIAS	1010	925	991	1073	884	770	771	773
50 A 63	MATERIAS TEXTILES Y SUS MANUFACTURAS	926	642	537	576	407	454	418	585
47 A 49	PASTA DE MADERA PAPEL O CARTÓN; PAPEL O CARTÓN Y SUS APLICACIONES	734	524	486	449	387	333	388	452
44 A 46	MADERA, Y MANUFACTURAS DE MADERA	263	189	199	188	134	110	126	127

90 A 92	INST Y APARATOS DE ÓPTICA, FOTOGRAFÍA O CINEMATOGRAFÍA, DE MEDIDA, CONTROL O PRECISIÓN	221	200	179	154	133	126	126	127
94 A 96	MERCANCÍAS Y PRODUCTOS DIVERSOS	147	306	220	175	151	110	130	121
68 A 70	MANUFACTURAS DE PIEDRA, YESO, CEMENTO, AMIANTO. PRODUCTOS CERÁMICOS; VIDRIO	207	187	152	133	117	104	104	105
97	OBJETOS DE ARTE O COLECCIÓN Y ANTIGÜEDADES	7	5	4	2	2	4	10	42
64 A 67	CALZADO, SOMBREROS Y DEMÁS TOCADOS	35	37	35	25	17	11	51	11
93	ARMAS, MUNICIONES, Y SUS PARTES Y ACCESORIOS	19	19	19	12	10	14	9	9
Total exportado en millones de dólares		82981	78982	75965	68402	56785	57878	58622	61621

Fuente: Elaboración propia de acuerdo al Ministerio de Hacienda

De acuerdo a la información que se observa en el cuadro, se puede evidenciar el tipo de estructura que tiene las exportaciones de la economía argentina, con un alto grado de concentración de productos que conforman una tendencia a la reprimarización, donde los sectores de mayores exportaciones tienen que ver con productos de la industria alimenticia, productos del reino vegetal, material de transporte, productos del reino animal, industria química, grasas y aceites animales y vegetales y productos minerales. De esta manera, los sectores indicados representan el 80 % de las exportaciones por año.

Grafico 4 - Evolución de las exportaciones de los principales sectores de la economía durante 2011 a 2018



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

Según el Grafico 4, solo los principales sectores marcan la misma tendencia que el total de las exportaciones. La serie de análisis tiene su pico de exportación en el año 2011, mientras que el año 2015 tiene como resultado el monto más bajo de exportaciones contados en millones de dólares. A su vez desde el año 2015 hasta el año 2018, se observa un leve crecimiento del 7,2 % lo que representa 3397 millones de dólares. Es decir, que se puede suponer que los principales sectores que componen la mayor proporción sobre el conjunto de las exportaciones en generar divisas de manera genuina, solo incrementaron un 7,2 % su actividad en la gestión de la colación Cambiemos respecto al año 2015 de la gestión anterior

Si bien la eliminación de las retenciones no fue una medida efectiva para incrementar las exportaciones, es notorio el grado de concentración sobre el perfil exportador y el tipo de estructura que tiene la oferta exportadora de la economía argentina. En efecto, estos resultados tienen cierta coherencia con los estudios realizados a la dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el gobierno de Cambiemos por Gustavo García Zanotti y Martin Schorr⁹⁵, donde analizan los flujos del comercio exterior de las compañías más grandes. De la investigación se desprende una clara tendencia a la reprimarización de la canasta exportadora, lo que resulta consistente con el tipo de reestructuración procurada en el perfil de especialización e inserción internacional. Al respecto señalan como las dos terceras partes de las exportaciones corresponden a productos primarios y las denominadas manufacturas de origen agropecuario. De esta manera, estas evidencias tienen relación con la presente investigación de acuerdo a los datos suministrados.

Por otro lado, de acuerdo a las variaciones de los sectores mencionados desde el año 2011 hasta el año 2018, se puede observar un comportamiento bastante heterogéneo, donde a partir del año 2011, es notorio la caída de las exportaciones con algunos rasgos de leves mejorías. En el año 2016 todos los sectores, con excepción del sector automotriz y material de transporte, repuntaron levemente donde el sector agropecuario y productos minerales mostraron una recuperación de dos dígitos. Sin embargo, en el año 2017 estos mismos sectores mostraron nuevamente una caída, pero a su vez, el sector automotriz y transporte

⁹⁵ García Zanotti, G., & Schorr, M. (2022). Dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el Gobierno de Cambiemos (2015-2019). Apuntes del CENES

junto con el sector de animales vivos repuntaron con una variación de dos dígitos. Finalmente, estos mismos dos sectores mostraron un comportamiento positivo para el año 2018. Sin embargo, el resto de los sectores, su variación fue negativa o casi nula.

Cuadro 18 - Variaciones de las exportaciones de los principales sectores exportadores desde el año 2011 hasta el año 2018

Capítulos	Sectores	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
16 A 24	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS ALIMENTARIAS; BEBIDAS.TABACO Y SUCEDÁNEOS DEL TABACO	4,09%	5,59%	2,12%	-14,78%	2,98%	-7,92%	0,86%
6 A 14	PRODUCTOS DEL REINO VEGETAL	-10,71%	0,77%	-22,76%	-0,55%	13,00%	-6,04%	-6,49%
86 A 89	MATERIAL DE TRANSPORTE	-5,64%	4,45%	-18,89%	-27,44%	-14,77%	18,94%	19,28%
1 A 5	ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL	-8,06%	8,50%	-2,43%	-21,63%	2,74%	15,71%	24,90%
28 A 38	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS QUÍMICAS O DE LAS INDUSTRIAS CONEXAS	-3,17%	-11,57%	0,83%	-15,94%	6,29%	-2,54%	-1,97%
15	GRASAS Y ACEITES ANIMALES O VEGETALES; PRODUCTOS DE SU DESDOBLAMIENTO	-13,28%	-12,60%	-16,71%	8,97%	5,63%	-2,17%	-18,09%
25 A 27	PRODUCTOS MINERALES	3,58%	-30,00%	-9,59%	-50,65%	12,08%	-0,99%	50,58%

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

Es importante mencionar que la producción automotriz y material de transporte tiene un alto componente importado donde su producción puede resultar deficitaria, por lo tanto, la adquisición de divisas producto de las exportaciones tiene un efecto relativo. En definitiva, el sector con mayor comportamiento positivo fue el sector de animales vivos.

En definitiva, los rasgos sobresalientes indican que las medidas aplicadas con el fin de flexibilizar y liberalizar las exportaciones tuvieron como consecuencia un elevado grado de concentración en la estructura económica con efectos de reprimarización de la economía donde los volúmenes de venta al exterior no lograron superar los niveles de la gestión anterior.

Sin embargo, en el marco de la liberalización, no todas las mercaderías resultaron estar alcanzadas con una alícuota del 0 % en concepto de derechos de exportación. Solo un porcentaje de posiciones arancelarios inferior al 1 % se mantuvo con una alícuota en concepto de derechos de exportación. Resulta relevante indagar a cuánto ascienden esas exportaciones para analizar su comportamiento y poder comprar estas exportaciones con las exportaciones que se encontraban bajo una alícuota del 0%

Cuadro 19 - Evolución de las exportaciones desde 2011 hasta 2018, sin derechos de exportación y con derechos de exportación durante la gestión Macri

Mercaderías	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sin Derechos de exportación a partir de 2015	59357	57945	54033	46697	37018	38149	40715	45872
Con derechos de exportación 2011 a 2018	23624	21037	21932	21705	19767	19729	17907	15749
Total exportado en millones de usd	82981	78982	75965	68402	56785	57878	58622	61621
Variaciones								
Sin Derechos de exportación a partir de 2015		-2,38%	-6,75%	-13,58%	-20,73%	3,06%	6,73%	12,67%
Con derechos de exportación 2011 a 2018		-10,95%	4,25%	-1,04%	-8,93%	-0,19%	-9,24%	-12,05%
Incidencia								
Sin Derechos de exportación a partir de 2015	72	73	71	68	65	66	69	74
Con derechos de exportación 2011 a 2018	28	27	29	32	35	34	31	26
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda, Indec, PCRAM y Tarifar

Las exportaciones sin retenciones obtuvieron variables positivas en comparación con las exportaciones que estaban alcanzadas por los derechos de exportación durante la gestión Cambiemos. Sin embargo, los niveles de exportación de las mercaderías con alícuota 0% no lograron superar el techo alcanzado por la gestión anterior a pesar de la flexibilización y liberación del tipo de cambio como una de las variables entendida desde la óptica de la gestión de Macri, como promotora de las exportaciones.

Otro de los aspectos que se observa tiene que ver con la incidencia que tienen las mercaderías con y sin derechos de exportación sobre el total exportado. El promedio de la incidencia de las mercaderías sin retenciones, asciende al 70%, mientras que las exportaciones con derechos tienen una incidencia promedio del 30%. Lo llamativo es que las mercaderías alcanzadas con una alícuota en concepto de derechos de exportación representaban menos del 1 % de las NCM, pero con una incidencia promedio del 30% sobre el total exportado. Si bien fueron sectores que mantuvieron las alícuotas en las exportaciones, es interesante ver su composición para entender su función dentro de la estructura económica.

De esta manera, a continuación, se presenta la evolución de las exportaciones desde el año 2011 hasta el año 2018, que quedaron afectadas por las retenciones en la gestión Cambiemos. Es decir, las exportaciones que quedaron exceptuadas de la eliminación de

los derechos de exportación durante la coalición Cambiemos. Exportaciones alcanzadas por retenciones durante el Kirchnerismo y también continuaron afectadas durante la gestión de Macri.

Cuadro 20 - Evolución de las exportaciones desde 2011 hasta 2018 correspondiente a las mercaderías sujetas a retenciones en la gestión Cambiemos⁹⁶(2015 a 2018)

Capítulos	Productos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
12	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forrajes	5227	3160	4065	3761	4262	3215	2722	1442
15	Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal	5361	4689	4394	3294	4009	4212	3873	3110
23	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	10125	10619	11694	12538	10325	10495	9503	9623
41	Pieles (excepto la peletería) y cueros	693	602	665	746	635	542	554	602
38	Productos diversos de las industrias químicas	2087	1774	1055	1305	505	1239	1224	971
72	Fundición, hierro y acero	1	4	2	3	0	0	0	0
27	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación ; materias bituminosas; ceras minerales	130	189	57	58	31	26	31	1
	Total en millones de dólares	23624	21037	21932	21705	19767	19729	17907	15749

Fuente: Elaboración propia en base al INDEC

⁹⁶ Particularmente los productos que hace mención el cuadro se tratan de: harina de porotos de soja, porotos de soja excluidos p/siembra, preparaciones alimenticias de grasa o aceites, animales o vegetales, aceites refinados, aceite de soja refinado, salvados, moyuelos y residuos de leguminosas, materias y desperdicios vegetales, Harina y "pellets" de la extracción del aceite de soja, residuos sólidos del aceite de soja, cueros y pieles de ovino y bobino, biodiesel, desperdicios y desechos de acero, lignitos, incluso pulverizados, sin aglomerar, brea, aceites y productos de destilación de los alquitranes de hulla, xiloles, aceite de creosota, bencenos, alquitranes minerales, energía eléctrica, mezclas de hidrocarburos aromáticos según las normas ASTM D 86.

En efecto, se tratan de productos con un alto componente de origen agropecuario que cumplen una función relevante dentro de la incidencia sobre el total de exportaciones, por lo tanto, tiene la característica de representar una porción importante a la hora de obtener divisas para traccionar una balanza comercial positiva o contrarrestar una restricción externa. Sin embargo, tiene la misma tendencia que los principales sectores exportadores con arancel del 0%. Es decir, que se mantiene la reprimarización de la canasta exportadora y de los datos analizados no se reflejan resultados contundentes que puedan afirmar que, a partir de un contexto de apertura y flexibilización del mercado, estas exportaciones reflejaron un desempeño destacado.

6.1 Exportaciones con arancel cero - Concentración económica y reprimarización.

Andrés Wainer en su análisis sobre los escasos dólares en la economía argentina, aborda la problemática desde la óptica generada sobre el deterioro del balance comercial a causa de la concentración de las exportaciones⁹⁷. Por lo tanto, la escasa diversificación que tiene la oferta exportadora de la economía argentina termina por afectar la acumulación de dólares y ante cualquier crisis recurrente ante la falta de dólares, termina por depender de los rubros más pujantes que corresponden al sector agroexportador.

En efecto, ya fue mencionado como Gustavo García Zanotti y Martín Schorr, señalan que durante el periodo de gobierno de Mauricio Macri, se afianzaron las tendencias a la reprimarización de las exportaciones. Al respecto mencionan que durante 2016 a 2019 las dos terceras partes de las exportaciones argentinas correspondían a productos de origen agropecuario⁹⁸.

En este marco, también se menciona que las medidas de liberalización y seducción al capital extranjero no derivaron en la esperada “lluvia de inversiones”, con el agravante

⁹⁷ Wainer, A. G. ¿Por qué Siempre Faltan Dólares? Las causas Estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI. Siglo XXI. Ediciones Argentinas. 2021

⁹⁸ García Zanotti, G., & Schorr, M. (2022). Dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el Gobierno de Cambiemos (2015-2019). Apuntes del CENES

que tampoco fueron auspiciosos los resultados por incrementar las exportaciones⁹⁹. De esta manera el perfil exportador mostro dificultades para acumular divisas por esta vía, ya que señalamos en apartados anteriores, que los niveles de venta al exterior no lograron alcanzar los niveles del año 2014.

A continuación, se presenta la evolución de las exportaciones de 2011 a 2018 de los sectores de mayor relevancia que fueron alcanzados por la quita de retenciones a partir de 2015.

Grafico 6 - Evolución de las exportaciones desde 2011 a 2018 correspondiente a los sectores de mayor generación de divisas, sin DE durante la gestión Macri



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

A partir del grafico anterior se puede apreciar que la tendencia de las exportaciones de los principales sectores tiene una tendencia negativa desde el año 2011 hasta el año 2015. A partir del año 2015 se observa un leve incremento hasta el año 2018, pero que

⁹⁹ Wainer, A. G. ¿Por qué Siempre Faltan Dólares? Las causas Estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI. Siglo XXI. Ediciones Argentinas. 2021

no es posible considerarlo como una etapa de buenos resultados, ya que no lograron alcanzar los niveles de ventas durante el Kirchnerismo.

Sin embargo, es necesario descomponer los resultados totales de las exportaciones y ver cuáles son los sectores que lo componen, para analizar con mayor detalle su evolución.

Es importante mencionar que estos sectores representan más del 60 % del total exportado. Por tal motivo, dada la estructura de las exportaciones, estos grandes rubros se lo pueden considerar de relevancia. De esta manera a continuación se presenta su descomposición para dar una evidencia más clara en relación a su importancia.

Cuadro 21 - Evolución de las exportaciones por sectores de mayor importancia desde 2011 hasta 2018, sin DE durante gestión Macri

Capítulos	Sectores	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
6 A 14	PRODUCTOS DEL REINO VEGETAL	11751	11999	11210	8038	7472	10045	9737	10209
86 A 89	MATERIAL DE TRANSPORTE	10830	10219	10674	8658	6282	5354	6368	7596
1 A 5	ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL	5159	4743	5146	5021	3935	4043	4678	5843
25 A 27	PRODUCTOS MINERALES	6831	7021	4990	4505	2221	2498	2468	3762
28 A 38	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS QUÍMICAS O DE LAS INDUSTRIAS CONEXAS	4133	4249	4271	4065	4009	3559	3452	3613
16 A 24	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS ALIMENTARIAS; BEBIDAS.TABACO Y SUCEDÁNEOS DEL TABACO	4287	4383	4146	3638	3460	3701	3568	3561
71	PERLAS FINAS, PIEDRAS PRECIOSAS O SEMIPRECIOSAS, METALES PRECIOSOS	2734	2567	2054	2068	2509	2238	2518	2498
72 A 83	METALES COMUNES Y MANUFACTURAS DE ESTOS METALES	3061	2836	2540	2260	1344	1266	1734	2162
Total exportado en millones de dólares		48786	48017	45031	38253	31232	32704	34523	39244

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

En efecto, se tratan de sectores compuestos por productos de origen agropecuario, productos minerales, productos de la industria química, alimenticia, manufacturas de metal y material de transporte. En su evolución se puede ver un comportamiento heterogéneo en cada uno de ellos, desde el año 2011 hasta el año 2018. Si bien hasta el año 2015 en la mayoría de los sectores las variaciones interanuales son negativas, a

partir del año 2015 no se observa un cambio radical de tendencia. El único de los sectores que mantuvo una tendencia positiva a partir del año 2015 fue el sector de animales vivos o productos del reino animal. Sin embargo, en el año 2016 y 2017 no llegó al pico de exportación del año 2011. Lo cierto es que se desprende el grado de concentración sobre el perfil exportador y el tipo de estructuración que evidencia el perfil de especialización e inserción internacional

El resto de los sectores no lograron mantener el mismo comportamiento, sino que, en alguno de ellos, en el año 2016 se llegó a incrementar levemente y en otros hubo una caída interanual no tan pronunciada. Asimismo, en el año 2018 los principales sectores lograron incrementar las exportaciones, pero no hay que olvidar que durante el año 2018 hubo un incremento muy importante en el tipo de cambio producto de la corrida cambiaria, lo que puede impactar de lleno en las exportaciones argentinas.

Para mayor detalle, se muestra las variaciones interanuales de los mismos sectores para dar mayor evidencia de lo analizado

Cuadro 22 - Variación interanual de las exportaciones de los sectores de mayor importancia desde el año 2011 hasta el año 2018 sin DE durante gestión Macri

Capítulos	Sectores	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
6 A 14	PRODUCTOS DEL REINO VEGETAL	2,11%	-6,58%	-28,30%	-7,04%	34,44%	-3,07%	4,85%
86 A 89	MATERIAL DE TRANSPORTE	-5,64%	4,45%	-18,89%	-27,44%	-14,77%	18,94%	19,28%
1 A 5	ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL	-8,06%	8,50%	-2,43%	-21,63%	2,74%	15,71%	24,90%
25 A 27	PRODUCTOS MINERALES	2,78%	-28,93%	-9,72%	-50,70%	12,47%	-1,20%	52,43%
28 A 38	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS QUÍMICAS O DE LAS INDUSTRIAS CONEXAS	2,81%	0,52%	-4,82%	-1,38%	-11,22%	-3,01%	4,66%
16 A 24	PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS ALIMENTARIAS; BEBIDAS.TABACO Y SUCEDÁNEOS DEL TABACO	2,24%	-5,41%	-12,25%	-4,89%	6,97%	-3,59%	-0,20%
71	PERLAS FINAS, PIEDRAS PRECIOSAS O SEMIPRECIOSAS, METALES PRECIOSOS	-6,11%	-19,98%	0,68%	21,32%	-10,80%	12,51%	-0,79%
72 A 83	METALES COMUNES Y MANUFACTURAS DE ESTOS METALES	-7,35%	-10,44%	-11,02%	-40,53%	-5,80%	36,97%	24,68%

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

Es importante no perder de vista que los tres sectores que mayores ventas generan, corresponde a los sectores del reino animal, reino vegetal y material de transporte. Sin embargo, se había mencionado en los apartados anteriores, lo deficitario que resulta la

producción automotriz en relación a sus componentes nacionales e importados, lo que hace pensar lo relativo que resulta generar divisas genuinas que corresponden a esta rama industrial. Por lo tanto, los dos sectores de mayor relevancia son de origen agropecuario y que conforman la reprimarización de las exportaciones de la economía argentina.

Al respecto, vale mencionar que las exportaciones de carne, incluida en el sector de animales vivos y productos del reino animal, tuvo una variación interanual muy significativa si se compara 2018 respecto a 2017. Esto se explica a raíz de las exportaciones de carne hacia China y Rusia, donde las operaciones hacia estos destinos entre enero y noviembre de 2018 explicaron dos tercios del volumen de carne vacuna exportada desde Argentina.

De acuerdo a los datos que arrojaron los informes de la Cámara de la Industria y Comercio de Carnes, durante el año 2018 los incrementos fueron realmente significativos, no solo en volumen sino en millones de dólares, lo que explica un poco la variación positiva del sector en el 2018¹⁰⁰.

Si bien la CICCRA había celebrado el cierre del acuerdo sobre la incorporación en las exportaciones hacia CHINA de la carne con hueso y carne refrigerada, lo cierto es que, al conocer los términos y detalles del protocolo, el acuerdo fue rechazado de manera rotunda. El protocolo negociado con China para las exportaciones argentina de carnes con hueso fue celebrado en enero de 2018. Este acuerdo firmado entre las entidades sanitarias entre Argentina y China, SEANASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) y AQSIQ (Administración General de Supervisión de Calidad y Cuarentena de la República Popular de China) respectivamente, determinaron los protocolos sanitarios que debían cumplir los cortes carne bovina y ovina donde se

¹⁰⁰ CICCRA - Informe Económico número 215 – diciembre de 2018. En enero-noviembre de 2018 se certificaron embarques de carne vacuna por 318,5 mil tn pp (tonelada por producto), lo que arrojó un crecimiento de 77,3% anual. Estas equivalieron a 500,5 mil tn r/c/h (tonelada res con hueso) (+76,9%). Fue el volumen exportado más alto de los últimos nueve años. Los ingresos por ventas al exterior totalizaron 1.778,5 millones de dólares y se mantuvieron 51,6% por encima de los ingresos registrados en enero-noviembre de 2017. Se exportaron 183.180 tn pp de carne vacuna a China en los primeros once meses de 2018, es decir 110,1% más que en enero-noviembre de 2017.

incorporaba la particularidad de exportarla de manera enfriada y congelada con hueso. Vale destacar que para dicha negociación el IPCVA (Instituto de promoción de la Carne Vacuna Argentina) fue protagonista de varias acciones en forma sostenida en el mercado chino desde 2005, cuando aún no estaba abierto para las exportaciones de carnes argentinas. En 2011 el Instituto promovió la primera exportación formal hacia ese destino para la realización de la "Semana de la carne argentina". De esta manera los esfuerzos en promover las exportaciones de carne hacia otros mercados se reflejaron de acuerdo a los significativos incrementos de las exportaciones en 2018. Pero resulta relevante destacar que si bien la demanda externa fue traccionada por el mercado Chino y en segundo lugar Rusia, los motivos también se deben a una reducción del precio promedio en dólares por tonelada res con hueso¹⁰¹.

De esta manera el mercado chino entre enero y noviembre de 2018 representó un 80 % del volumen exportado en carne vacuna, lo que representó un resultado económico positivo para el sector, no solo de rentabilidad sino de diversificación de mercado.

Si bien el año 2017 los resultados generales marcaron un crecimiento respecto al año 2016, en donde las ventas al exterior se ubicaron 34 % por encima de las registradas el año anterior, según los informes de la CICCRA, es muy notorio el crecimiento del año 2018. Incluso la demanda de China y Rusia hizo traccionar los crecimientos en las faenas de vacas. Asimismo, la restricción crediticia que atravesó la economía argentina durante el año 2018 generada por las altas tasas de interés también hizo incrementar los crecimientos en las faenas, incluso de vaquillonas.

En el siguiente cuadro se desprende la información de las exportaciones del sector de animales vivos y productos del reino animal. Dentro del sector mencionado se encuentran las exportaciones de carne y despojos comestibles, donde se ubica las exportaciones de carne analizada en el aparatado anterior.

¹⁰¹ CICCRA - Informe Económico número 215 – diciembre de 2018

Cuadro 23 - Exportaciones y variación interanual del sector de animales vivos y productos del reino animal desde el año 2011 a 2018

Capítulos	Sectores	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Animales vivos	22	26	18	23	19	34	34	40
	Variación interanual		18,18%	-30,77%	27,78%	-17,39%	78,95%	0,00%	17,65%
2	Carne y despojos comestibles	1905	1802	1891	1837	1369	1463	1842	2572
	Variación interanual		-5,41%	4,94%	-2,86%	-25,48%	6,87%	25,91%	39,63%
3	Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	1438	1306	1482	1556	1436	1675	1952	2118
	Variación interanual		-9,18%	13,48%	4,99%	-7,71%	16,64%	16,54%	8,50%
4	Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural	1717	1532	1679	1531	1049	821	782	1034
	Variación interanual		-10,77%	9,60%	-8,81%	-31,48%	-21,73%	-4,75%	32,23%
5	Los demás productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otra parte	78	77	76	73	62	51	69	79
	Variación interanual		-1,28%	-1,30%	-3,95%	-15,07%	-17,74%	35,29%	14,49%
Total exportado en millones de dólares		5160	4743	5146	5020	3935	4044	4679	5843

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

A partir del cuadro se puede evidenciar el buen desempeño de las exportaciones de carne a partir del año 2015, donde en el año 2018 las exportaciones superaron las exportaciones registradas en el año 2011. De esta manera el buen desempeño de estas exportaciones registró resultados que marcaron una tendencia creciente.

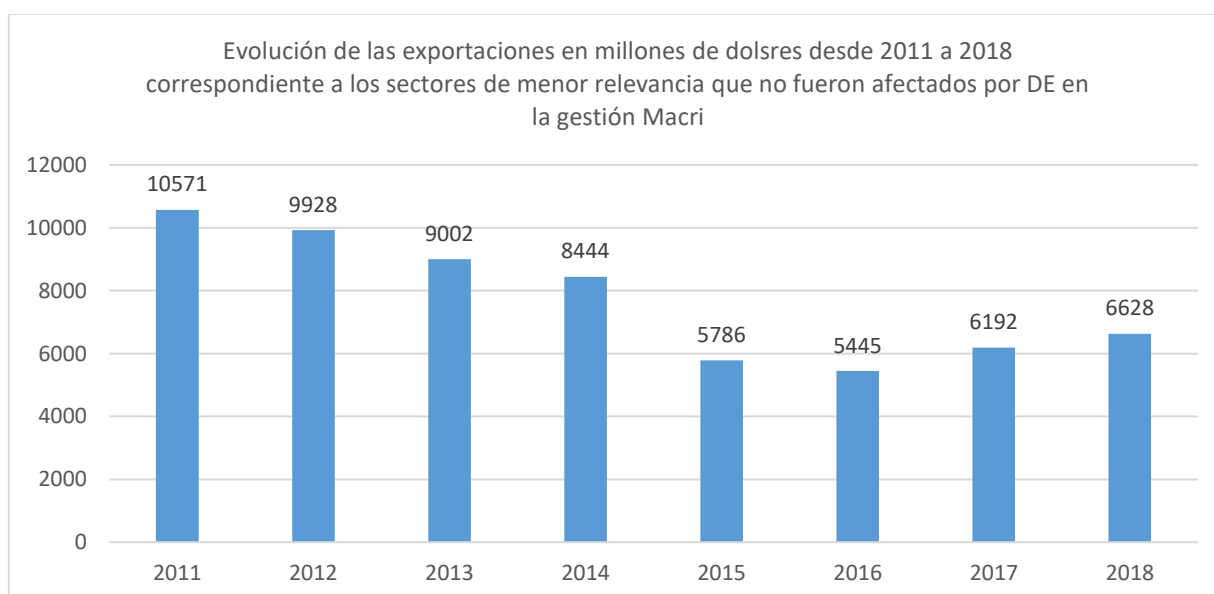
A su vez, otra de las exportaciones que también se manifestaron con un buen desempeño, fueron los pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos. Si bien el año 2018 no registraron una variación interanual destacada como la carne, lograron incrementar las exportaciones cuyos resultados evidenciaron un desempeño superior al periodo 2011 a 2015.

De esta manera es evidente mencionar la clara tendencia a la reprimarización de las exportaciones en detrimento de las manufacturas de origen industrial. Sin embargo, resulta necesario analizar su evolución para dar mayor evidencia de la estructura que conforma las exportaciones argentinas.

6.2 Exportaciones con arancel cero – Manufacturas de origen industrial como sectores marginales

Estos sectores que fueron también exceptuados del pago de retenciones y que corresponden a los sectores de menores ventas respecto a los sectores de mayor importancia, representan en promedio el 11% del total exportado entre 2011 y 2018. Al respecto estos sectores corresponden a ramas industriales donde se puede generar mayor valor agregado, y sin embargo representan solo una pequeña porción de las exportaciones. En este sentido, los principales sectores están representados por maquinarias y equipos; plástico, caucho y sus manufacturas; productos textiles; papel y cartón y manufacturas de madera. Pero si observamos su evolución a partir del año 2015, no solo vemos una caída en el año 2016, y posteriormente una recuperación para los años 2017 y 2018, sino que nunca lograron alcanzar los niveles exportables entre 2011 y 2014.

Grafico 7 - Evolución de las exportaciones en millones de dólares desde 2011 a 2018 correspondiente a los sectores de menor relevancia sin DE durante la gestión Macri



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

Sin bien estos sectores están compuesto también de otras ramas industriales, como el calzado, el vidrio y manufacturas a base de cemento y materias análogas, son exportaciones marginales que tienen escasa incidencia sobre el total de lo exportado. En definitiva, son ramas industriales que forman parte de sectores menos relevantes, donde la brecha con los principales sectores exportadores es realmente considerable.

Si analizamos su evolución, no parece que la eliminación de los derechos de exportación pueda ser considerada como el factor principal que pueda incrementar los niveles de actividad

A continuación, se presenta la evolución de las exportaciones, con la misma lógica de trabajo, donde se puede observar la descomposición total de los sectores donde solo representan el 11% como promedio sobre el total de las exportaciones como señalamos anteriormente.

De esta manera es posible comparar estos resultados con los sectores que mayor incidencia tienen sobre el total exportado, y además ratificar que los sectores que lo componen forman parte de las ramas industriales de las que se puede obtener mayor valor agregado, y sin embargo son las que menos exportaciones realizan.

Cuadro 24 - Evolución de las exportaciones por sectores de menor generación de divisas desde 2011 hasta 2018 sin DE durante la gestión Macri

Capítulos	Sectores	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
84 Y 85	MÁQUINAS Y APARATOS, MATERIAL ELÉCTRICO	2440	2371	2277	1882	1376	1275	1385	1460
39 Y 40	PLÁSTICO Y SUS MANUFACTURAS; CAUCHO Y SUS MANUFACTURAS	1962	1783	1660	1632	1179	1228	1296	1350
Resto		1817	2102	2120	1867	930	692	945	1197
15	GRASAS Y ACEITES ANIMALES O VEGETALES; PRODUCTOS DE SU DESDOBLAMIENTO	1476	1240	788	1022	694	756	988	871
50 A 63	MATERIAS TEXTILES Y SUS MANUFACTURAS	926	642	537	576	407	454	418	585
47 A 49	PASTA DE MADERA PAPEL O CARTÓN; PAPEL O CARTÓN Y SUS APLICACIONES	734	524	486	449	387	333	388	452
41 A 43	PIELES, CUEROS, PELETERÍA Y MANUFACTURAS DE ESTAS MATERIAS	317	323	326	327	249	228	216	171
44 A 46	MADERA, Y MANUFACTURAS DE MADERA	263	189	199	188	134	110	126	127
90 A 92	INST Y APARATOS DE ÓPTICA, FOTOGRAFÍA O CINEMATOGRAFÍA, DE MEDIDA, CONTROL O PRECISIÓN	221	200	179	154	133	126	126	127
94 A 96	MERCANCÍAS Y PRODUCTOS DIVERSOS	147	306	220	175	151	110	130	121
68 A 70	MANUFACTURAS DE PIEDRA, YESO, CEMENTO, AMIANTO. PRODUCTOS CERÁMICOS; VIDRIO	207	187	152	133	117	104	104	105
97	OBJETOS DE ARTE O COLECCIÓN Y ANTIGÜEDADES	7	5	4	2	2	4	10	42
64 A 67	CALZADO, SOMBREROS Y DEMÁS TOCADOS	35	37	35	25	17	11	51	11
93	ARMAS, MUNICIONES, Y SUS PARTES Y ACCESORIOS	19	19	19	12	10	14	9	9
Total exportado en millones de dólares		10571	9928	9002	8444	5786	5445	6192	6628

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

Si analizamos su evolución en base a las variaciones interanuales se repite un comportamiento muy heterogéneo de los diversos sectores. Si bien la variación desde el 2011 hasta el 2015 en su mayoría fue negativo, a partir de 2015 no lograron revertir esa tendencia en su totalidad. Se puede observar sectores con variación positiva, pero en algunos de ellos no lograron mantener esos resultados. En otros, la variación fue menor, pero positiva y en otros, negativa. Por lo tanto, también se comprueba que la heterogeneidad de su comportamiento y sus resultados se pueda afirmar que la apuesta por las medidas aplicadas por la coalición Cambiemos por incrementar las exportaciones a partir de la liberalización y flexibilización del comercio exterior no derivaron en buenos resultados para diversificar la estructura exportadora y tampoco acumular divisas por esta vía.

Cuadro 25 - Variación de las exportaciones por sectores de menor generación de divisas desde 2011 hasta 2018 sin DE durante la gestión Macri

Capítulos	Sectores	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
84 Y 85	MÁQUINAS Y APARATOS, MATERIAL ELÉCTRICO	-2,83%	-3,96%	-17,35%	-26,89%	-7,34%	8,63%	5,42%
39 Y 40	PLÁSTICO Y SUS MANUFACTURAS; CAUCHO Y SUS MANUFACTURAS	-9,12%	-6,90%	-1,69%	-27,76%	4,16%	5,54%	4,17%
Resto		15,69%	0,86%	-11,93%	-50,19%	-25,59%	36,56%	26,67%
15	GRASAS Y ACEITES ANIMALES O VEGETALES; PRODUCTOS DE SU DESDOBLAMIENTO	-15,99%	-36,45%	29,70%	-32,09%	8,93%	30,69%	-11,84%
50 A 63	MATERIAS TEXTILES Y SUS MANUFACTURAS	-30,67%	-16,36%	7,26%	-29,34%	11,55%	-7,93%	39,95%
47 A 49	PASTA DE MADERA PAPEL O CARTÓN; PAPEL O CARTÓN Y SUS APLICACIONES	-28,61%	-7,25%	-7,61%	-13,81%	-13,95%	16,52%	16,49%
41 A 43	PIELES, CUEROS, PELETERÍA Y MANUFACTURAS DE ESTAS MATERIAS	1,89%	0,93%	0,31%	-23,85%	-8,43%	-5,26%	-20,83%
44 A 46	MADERA, Y MANUFACTURAS DE MADERA	-28,14%	5,29%	-5,53%	-28,72%	-17,91%	14,55%	0,79%
90 A 92	INST Y APARATOS DE ÓPTICA, FOTOGRAFÍA O CINEMATOGRAFÍA, DE MEDIDA, CONTROL O PRECISIÓN	-9,50%	-10,50%	-13,97%	-13,64%	-5,26%	0,00%	0,79%
94 A 96	MERCANCÍAS Y PRODUCTOS DIVERSOS	108,16%	-28,10%	-20,45%	-13,71%	-27,15%	18,18%	-6,92%
68 A 70	MANUFACTURAS DE PIEDRA, YESO, CEMENTO, AMIANTO. PRODUCTOS CERÁMICOS; VIDRIO	-9,66%	-18,72%	-12,50%	-12,03%	-11,11%	0,00%	0,96%
97	OBJETOS DE ARTE O COLECCIÓN Y ANTIGÜEDADES	-28,57%	-20,00%	-50,00%	0,00%	100,00%	150,00%	320,00%
64 A 67	CALZADO, SOMBREROS Y DEMÁS TOCADOS	5,71%	-5,41%	-28,57%	-32,00%	-35,29%	363,64%	-78,43%
93	ARMAS, MUNICIONES, Y SUS PARTES Y ACCESORIOS	0,00%	0,00%	-36,84%	-16,67%	40,00%	-35,71%	0,00%

Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

Resulta paradójico aportar al análisis que las mercaderías que quedaron alcanzadas por una alícuota en concepto de derechos de exportación, representadas por el 1% del total de las NCM, tuvieron un mejor desempeño que todo el sector que corresponde a las manufacturas de origen industrial. Por lo tanto, no es menor el peso que tuvieron las exportaciones de origen agropecuario.

Cuadro 26 - Evolución de los sectores de mayor y menor generación de divisas desde 2011 a 2018, sin derechos de exportación y con derechos de exportación alcanzados por los decretos de la gestión Cambiemos (2015 – 2018)

Mercaderías	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sin DE a partir de 2015. Sectores de mayor generación de divisas	48786	48017	45031	38253	31232	32704	34523	39244
Sin DE a partir de 2015. Sectores de menor generación de divisas	10571	9928	9002	8444	5786	5445	6192	6628
Con derechos de exportación 2011 a 2018	23624	21037	21932	21705	19767	19729	17907	15749
Total exportado en millones de dólares	82981	78982	75965	68402	56785	57878	58622	61621
Variaciones								
Sin DE a partir de 2015. Sectores de mayor generación de divisas		-1,58%	-6,22%	15,05%	18,35%	4,71%	5,56%	13,67%
Sin DE a partir de 2015. Sectores de menor generación de divisas		-6,08%	-9,33%	-6,20%	31,48%	-5,89%	13,72%	7,04%
Con derechos de exportación 2011 a 2018		-	10,95%	4,25%	-1,04%	-8,93%	-0,19%	-9,24%
Incidencia								
Sin DE a partir de 2015. Sectores de mayor generación de divisas	59	61	59	56	55	57	59	64
Sin DE a partir de 2015. Sectores de menor generación de divisas	13	13	12	12	10	9	11	11
Con derechos de exportación 2011 a 2018	28	27	29	32	35	34	31	26
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

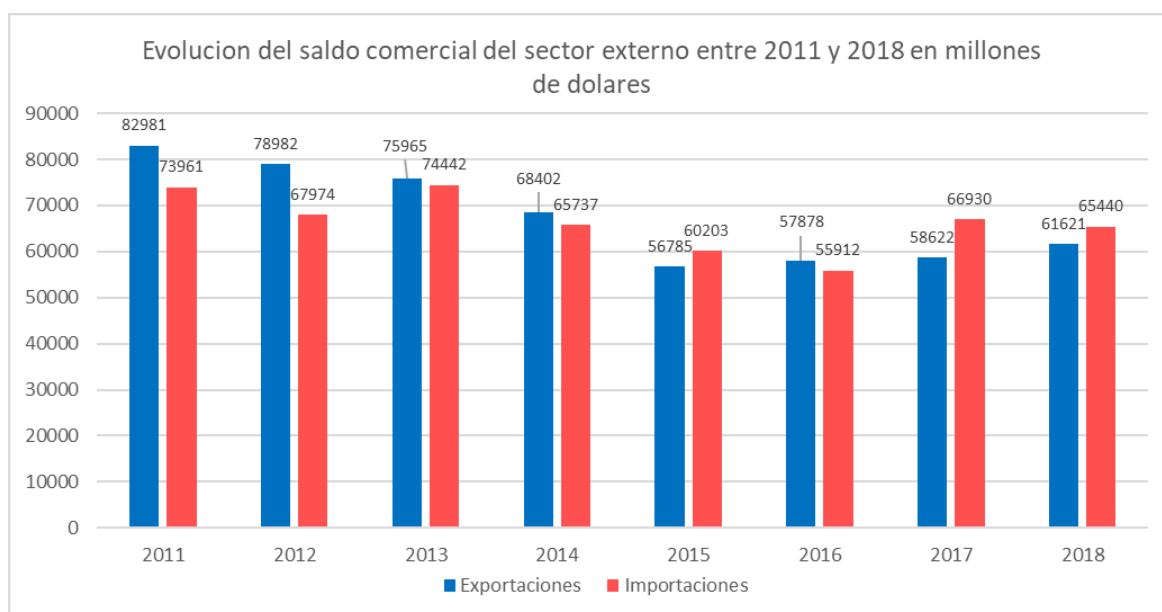
Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda

Si bien eliminar las alícuotas de los derechos de exportación para la gestión Cambiemos tuvo su fundamento en revertir los resultados negativos de las exportaciones a partir del año 2011, no fue posible que este tipo de decisión de política económica haya dado resultados positivos. Existen otras variables que deben tenerse en cuenta al momento de pensar el escenario del comercio exterior en materia de exportaciones. No es menor tener en cuenta otro de los factores que involucra a toda la plataforma exportadora, como la cuestión logística. Los costos logísticos tienen una gran importancia al momento de hablar de productos “competitivos”. No es posible que si se pretende la integración del mercado argentino al mundo, como fue expresado por la gestión Cambiemos, solo tenga en cuenta eliminar los derechos de exportación y no mejorar las opciones en una estructura logística adecuada y competitiva. Este tipo de obstáculos son los que se deben discutir al momento de pensar en incrementar las exportaciones a nivel general y de las economías regionales, y no solo pensar que eliminar los derechos de exportación como una decisión aislada sin integrar otro tipo de variable, pueda generar un efecto

positivo. Es por ello que la restitución de las retenciones en el año 2018 puede dar evidencia de lo expresado.

Al respecto resulta prudente dejar reflejado en el siguiente cuadro, la evolución del saldo comercial del sector externo. De esta manera se puede apreciar como a partir del año 2015 se puede identificar que la restricción externa aparece nuevamente como un problema estructural de la economía argentina, y que en los años 2017 y 2018 se consolida con mayor presencia, como consecuencia de un marco de política económica que llevo a profundizar el problema estructural y característico del frente externo. De esta manera el saldo comercial negativo que atravesó la economía argentina durante la gestión de Macri, se puede pensar como una política que no hizo más que agudizar una crisis económica producto de la flexibilización y liberación del mercado.

Grafico 8. Evolución del sector externo entre 2011 y 2018 expresado en millones de dólares



Fuente: Elaboración propia a base del Ministerio de Hacienda

7 – Conclusiones

Durante los gobiernos Kirchneristas se llevó adelante una gestión de gobierno bajo la implementación de políticas que impulsaron la demanda agregada y la economía real con una fuerte presencia del estado. Sin embargo, a partir de la asunción de la Alianza Cambiemos, trajo como consecuencia la modificación de la estructura estatal con base en la valorización financiera donde se instaló la lógica del libre mercado. De esta manera las modificaciones realizadas en el ámbito del comercio exterior dieron posible la flexibilización de las importaciones y exportaciones.

Bajo estas circunstancias se consolidó un marco de apertura de la economía, donde a raíz de ello, se instaló una caída en los índices productivos que derivó en una crisis económica con la característica de un perfil anti industrial , ya que a partir de la investigación realizada se pudo observar el bajo nivel de utilización de los controles regulatoria de las importaciones, producto de la eliminación de las DJAI y la posterior aplicación del sistema integral de monitoreo de importaciones con resultados de baja efectividad, que no tuvo como objetivo proteger la producción local, y cuya lógica se basó en la flexibilización de las importaciones que generaron un alto componente de productos importados que derivó en la destrucción de las fuentes de trabajo local. A partir de los datos proporcionados se pudo manifestar el descalce de las importaciones respecto del crecimiento industrial. De esta manera las importaciones no acompañaron el comportamiento de la actividad industrial, sino que resultaron un factor negativo que no fue utilizado para el mejor desarrollo de la producción nacional, lo que permitió que durante la gestión Cambiemos se haya instalado un proceso de apertura de importaciones que se impuso a los controles regulatorios y profundizó los problemas de déficit comercial y la concentración económica.

A su vez, se debe sumar la desregulación de los controles de ingresos de divisas al sistema financiero y la quita de retenciones que no lograron cumplir los objetivos en incrementar las operaciones de exportación y que por otro lado la falta de controles en los ingresos de divisas, el alto endeudamiento y fuga de capitales solo derivaron en profundizar la escases de dólares y la dependencia hacia los grandes exportadores para

que liquiden sus divisas con el objetivo de paliar el problema estructural de escases de dólares que acarrea la economía argentina. Consecuentemente, si bien la eliminación de las retenciones no fue una medida efectiva para incrementar las exportaciones, fue notorio el grado de concentración sobre el perfil exportador donde se observó una clara tendencia a la reprimarización de la canasta exportadora, lo que resultó consistente con el tipo de reestructuración procurada en el perfil de especialización e inserción internacional. Al respecto, se puede señalar como las dos terceras partes de las exportaciones corresponden a productos primarios y las denominadas manufacturas de origen agropecuario. De esta manera tanto en las importaciones como en el perfil exportador se puede constatar el grado de estructuración que mantuvo la economía argentina dando claras señales del grado de consolidación de las firmas de mayores dimensiones con su consecuente poder económico sobre la dinámica de la economía local.

A lo largo de su gobierno, la Alianza Cambiemos, se encapsuló en su propio dogma neoliberal que priorizó al mercado como ordenador de la economía y eliminó los controles de cambios y la obligación de ingresar al sistema financiero las divisas producto de las exportaciones. Sin embargo, antes de finalizar el periodo de gobierno fueron restituidos nuevamente estos controles a pesar de que su lógica era la de un estado moderno sin intervención estatal. Asimismo, también eliminaron los controles y seguimientos del pago de las importaciones a través del sistema SEPAIMPO, pero que posteriormente fue restituido en noviembre de 2019 para llevar un control sobre el pago de importaciones¹⁰². Frente a esta situación, tampoco logaron como resolver la restricción externa frente al deterioro en la balanza de pagos proveniente de las importaciones. A su vez, y frente a este escenario de complejidad y lejos de resolver este problema estructural también tomaron distancia sobre el Sistema de pago en Moneda Local (SML) que surgió durante el Kirchnerismo como herramienta válida para fomentar el comercio entre los países miembros del MERCOSUR y utilizar sus monedas de curso legal para el pago de sus importaciones. De esta manera, con este sistema, no es necesario utilizar los dólares de las reservas del Banco Central de la República Argentina y de esta manera evitar tensionar la restricción externa.

¹⁰² Comunicación "A" 6818. Banco Central de la República Argentina

En la gestión de Macri también eliminaron el CEPO instalado por el Kirchnerismo, sin embargo, es otra de las herramientas que instalaron nuevamente para sostener un control más preciso sobre el dólar y evitar mayor profundización de la crisis que atravesó su gobierno durante el año 2019. Para mayor detalle, las medidas aplicadas para el CEPO cambiario durante la gestión de gobierno de la coalición Cambiemos, tuvo la característica de endurecer el acceso a la adquisición de dólares, no solo para atesoramiento, sino también para el pago de las importaciones, lo que termina de explicar la gravedad de la situación económica, ya que en este sentido las compras en el exterior terminaron por complejizar la producción nacional, dada la dependencia que tiene la economía local sobre los insumos y bienes intermedios de origen importado¹⁰³. Incluso la Cámara de importadores solicitó una revisión de los nuevos requisitos que exigía la normativa respecto a la nueva implementación de los pagos de importaciones, ya que la consideraban de difícil cumplimiento logístico y comercial¹⁰⁴.

En tal sentido, es importante señalar que los controles y medidas que fueron eliminadas y que posteriormente se restituyeron, tuvieron una escasa vigencia de funcionamiento que no solo impide a los agentes económicos y al estado nacional mantener una planificación estratégica desde el punto de vista del mercado, sino que todo se reduce a una importante falta de diagnóstico económico, marcada por la inestabilidad de las medidas que llevaron a la flexibilización cambiaria y consecuentemente un elevado nivel de desprolijidad de las autoridades de gobierno de la gestión Cambiemos.

En efecto, en ese marco de decisiones político económicas de la administración Macri nunca se llevó adelante un proyecto de redistribución del ingreso para los sectores con menores capacidades económicas, ya que al eliminar las retenciones, instalar una apertura de importaciones y desregular el mercado de cambios, las evidencias empíricas demuestran que son escenarios donde se benefician solo un núcleo muy reducido de empresas que generalmente son las de mayor capacidad financiera con un alto grado

¹⁰³ Cepo hard ya complica a importadores”. Carlos Lamiral. Ambito.com 4 de noviembre de 2019

¹⁰⁴ Régimen Cambiario. Piden cambios en la última comunicación del BCRA”. Andrés Carrizosa. Diario La Nación, 8 de noviembre de 2019.

de concentración económica¹⁰⁵. Es decir que, en el marco de la economía argentina, solo un núcleo acotado de empresas puede beneficiarse dentro de un escenario de libre mercado en detrimento de los sectores productivos más pequeños. La redistribución del ingreso, aplicando retenciones a los exportadores que pueden afrontar esas alícuotas, y permitir que ello sea un estímulo para generar valor agregado para las ramas industriales con menor presencia en el total de las exportaciones, estuvo ausente durante la gestión de gobierno de Cambiemos. Esta misma lógica fue aplicada el control de las importaciones, donde estuvo ausente un programa o proyecto, que desalentara la introducción de bienes finales con el fin de evitar una invasión descontrolada de productos importados con el objetivo de proteger las fuentes de trabajo.

Este conjunto de medidas, con claros rasgos neoliberales, lograron consolidar un escenario viable para que las importaciones se hayan incrementado y que la actividad económica solo se haya concentrado en los sectores destacados de las grandes empresas, lo que hizo generar una actividad recesiva para otros sectores económicos. Esta experiencia neoliberal y de valorización financiera no fue posible revertir los problemas estructurales de la economía argentina y sus consecuencias fueron reflejadas en los resultados generando una profunda crisis económica y social¹⁰⁶. En este marco, no solo estuvo ausente una política de estado que integre a los diversos sectores económicos, sino que también estuvo ausente pensar en un proyecto a largo plazo en el que se aborde una discusión o un debate donde se consolide un sendero para el desarrollo de la industria argentina.

8 – Agradecimientos

Especialmente a Pablo Manzanelli por revisar y acompañar con dedicación el trabajo de investigación, a quien eximo de responsabilidad por cualquier error u omisión,

105 Cristian Carrillo. ¿Quiénes ganaron con el cambio impositivo? Página 12. 19 de noviembre de 2019

106 Wainer, A. G. ¿Por qué Siempre Faltan Dólares? Las causas Estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI. Siglo XXI. Ediciones Argentinas. 2021

9 – Bibliografía

- Álvarez de Celis, Fernando. Inversión, concentración y desindustrialización: la nueva configuración geográfica de la industria en la región metropolitana de Buenos Aires, en la década del noventa
- Amico, F. (2020). La macroeconomía de Macri: Adiós represión financiera, bienvenido nuevo default. *Circus Revista Argentina de Economía*, 7
- Amico, F., Fiorito, A., & Zelada, A. (2012). Expansión económica y sector externo en la Argentina de los años 2000: balance y desafíos hacia el futuro. *CEFID-AR*, 45.
- Arceo Nicolás y Basualdo, Eduardo M.; “Evolución y situación actual del ciclo ganadero en la Argentina”, en *Revista Realidad Económica (IADE)*
- Azpiazu, D. (1994): “La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la economía. La creciente polarización del poder económico”, en Azpiazu, D., Nochteff, H.: “El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política”, FLACSO/Tesis Norma.
- Azpiazu, D. (1998): “La concentración en la industria argentina a mediados de los años noventa”, FLACSO/Eudeba.
- Azpiazu, D. (comp.) (1999): “La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo”, FLACSO/Grupo Editorial Norma
- Azpiazu, D., Basualdo, E. (1995): “La siderurgia argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el Mercosur”, IDEP/ATE, Cuaderno Nro. 33
- Azpiazu, Daniel. Basualdo, Eduardo y Schorr, Martin. *La Industria Argentina durante los años noventa: Profundización y Consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva* - FLACSO
- Azpiazu, Daniel. Basualdo, Eduardo y Schorr, Martin. *La reestructuración y el redimensionamiento de la producción industrial argentina durante las últimas décadas.*
- Azpiazu, Daniel. Arceo, Enrique, Arza, Camila, Basualdo, Eduardo M, Duarte, Marisa | FLACSO. Programa Argentina | Schorr, Martín. *Privatizaciones y poder económico: la consolidación de una sociedad excluyente.*

- Basualdo E. y otros, “Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri” Editorial Siglo XXI, 2017.
- Basualdo Eduardo M. Arceo Enrique, Comp. Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales
- Basualdo, E. M.; "Notas sobre la evolución de los grupos económicos en la Argentina", IDEP (Instituto de Estudios sobre Estado y Participación), Cuaderno Nº 49, Buenos Aires, abril 1997
- Basualdo, Eduardo M. Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa: una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros / Eduardo M. Basualdo
- Basualdo, Eduardo M.; Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad, Siglo XXI-FLACSO, 2006.
- Bisang, R. (1998): “Apertura, reestructuración industrial y conglomerados económicos”, en Revista Desarrollo Económico, Vol. 38
- Bisang, R., Burachik, G., Katz, J. (1995): “Hacia un nuevo modelo de organización industrial. El sector manufacturero argentino en los años noventa”, CEPAL/Alianza
- Boletín Económico de la cadena de valor textil y confecciones. Fundación Pro tejer junio 2018
- Centro de Economía Política Argentina. “Gauchada” version 2016.
- CIFRA – CTA. Informe de coyuntura Nº 31 agosto 2019. Pablo Manzanelli, Mariano Barrera y Mariana González.
- CIFRA – CTA. Informe de coyuntura Nº 32 noviembre 2019. Eduardo M Basualdo, Pablo Manzanelli, María Jode Castells y Mariano A. Barrera.
- CIFRA – FLACSO. La naturaleza política y económica de la Alianza Cambiemos. DT 15. 1 de Febrero de 2016
- Comunicación “A” 6818. Banco Central de la República Argentina
- Comunicación BCRA “A” 6770, 6780 y 6788 de 2019. Ver Cristian Carrillo, Pagina 12. El Gobierno ahora presiona por las divisas. 24 de septiembre de 2019

- Cortes Martin. Macri en América Latina. Una contribución argentina al cambio de época regional. Documento 12. Documento de Coyuntura del Área Política del Instituto de Desarrollo Humano. Universidad Nacional de General Sarmiento
- CTA (2000): “Transformar la crisis en una oportunidad. Shock redistributivo y profundización democrática”, Instituto de Estudios y Formación.
- Decreto 1126/17 - 2017-12-29 Ref. Sexta Enmienda Sistema Armonizado - NCM - AEC - DIE - DE - DIEM - RE – Modificaciones.
- Decreto 133/2015. Derecho de Exportación - Alícuotas. 16/12/2015 (BO 17/12/2015).
- Decreto 160/2015. Decreto de Exportación - Alícuotas. Modificaciones. 18/12/2015 (BO 21/12/2015).
- Decreto 346/2016. Derechos de exportación - Alícuotas (NCM CAP 25 y 26) 12/02/2016 (BO 15/02/2016)
- Decreto 622/2017. Ref. DIE - Modificaciones - Bienes de Capital - Reducción al 2% - Modificaciones. 2017-08-08 (BO 09/08/17)
- Decreto 622/2017. Ref. DIE - Modificaciones - Bienes de Capital - Reducción al 2% - Modificaciones. 2017-08-08 (BO 09/08/17) - actualizaron los listados de posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (N.C.M.) de los bienes comprendidos en los Anexos I y IV del Dec.509/07 de fecha 15 de mayo de 2007 y sus modificaciones.
- Decreto 793 del año 2018. 03/09/2018
- Decreto 891/2017. Apruébense las Buenas Prácticas en Materia de Simplificación.
- Frenkel, A., & Azzi, D. (2018). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). Colombia Internacional, (96), 177-207.
- Frenkel, R., & González, M. (1999). Apertura comercial, productividad y empleo en Argentina. Tokman, V. and Martínez, D., Productividad y empleo en la apertura económica.
- García Zanotti, G., & Schorr, M. (2022). Dinámica comercial externa empresarial de Argentina en el Gobierno de Cambiemos (2015-2019). Apuntes del CENES

- Heyn Iván y Maldovan Pablo. La política comercial en las estructuras productivas desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación 2011.
- Informe Nº 204 2017-diciembre EXPO y Nº 215 2018 diciembre EXPO. CÁMARA DE LA INDUSTRIA Y COMERCIO DE CARNES Y DERIVADOS DE LA REPUBLICA ARGENTINA.
- Kulfas, M. (1999): “Las corrientes de capitales hacia la Argentina. Inversión extranjera, endeudamiento externo y fuga de capitales en los noventa”, en Revista Época, Año 1, Nro. 1.
- Kulfas, M. “Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015”, Siglo XXI, Buenos Aires, 2016
- Lugones Gustavo. Teoría del Comercio Internacional. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Bernal. Universidad Nacional de Quilmes. 2012
- Manzanelli Pablo y Calvo Daniela. La larga crisis industrial y su vinculación con la subinversión sectorial. De la última etapa Kirchnerista a Macri. 2019
- Miguez María Cecilia. Las Bases de la Política Exterior del Gobierno de la Alianza Cambiemos. Conicet. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Revista, Voces en el Fenix 2018
- Miguez, María Cecilia; Los factores internos de la política exterior: Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas; Teseo; 2020; 21-74
- Morgenfeld, Leandro Ariel; La resistencia social a la política exterior aperturista durante la presidencia de Macri: Los casos de las Cumbres de la OMC y el G20 y el Acuerdo Mercosur-Unión Europea; Teseo; 2020; 367-401
- Nahon, Cecilia. Transformaciones económicas en la década del noventa en la Argentina: la consolidación de la valorización financiera.
- Nochteff, H.; “Reestructuración industrial en la Argentina: regresión estructural e insuficiencia de los enfoques predominantes”, en Revista Desarrollo Económico, Nº 123, Vol. 31, Buenos Aires, 1991.
- Porta F., Santarcángelo J. y Schteingart; “Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista”, Buenos Aires

- Porta F., Santarcángelo J. y Schteingart; “Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista”, Buenos Aires
- Régimen Cambiario. Piden cambios en la última comunicación del BCRA”. Andrés Carrizosa. Diario La Nación, 8 de noviembre de 2019.
- Res. Gral. AFIP 3823/15. Ref. Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI) - Implementación - DJAI - Sustitución. Considerando.
- Resolución General AFIP 3255/12. Ref. Ventanilla Única Electrónica - Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI). Considerando.
- Resolución MEOSP 977/99. Calzados - Certificado de Importación – Etiquetado.
- Resolución MEP 444/04. Considerando
- Resolución SC 523/17. Ref. Licencias de importación - SIMI - RUMP – Reordenamiento. Considerando.
- Schorr Martin. Principales rasgos de la industria argentina tras una década de ajuste estructural: Un análisis del desempeño de las grandes firmas manufactureras durante la década de los noventa.
- Schorr, Martin.; “Cambios en la estructura y el funcionamiento de la economía argentina entre 1976 y 2004”. (Primera Parte, Génesis y profundización del “modelo financiero y de ajuste estructural”: la dictadura militar de 1976-1983 y el primer gobierno de la reconquista de la democracia
- Schteingart, D., & Coatz, D. (2015). ¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina? Bulletin informativo TECHINT, 349(2.2), 1.
- Schvarzer Jorge, Heyn Iván. El comportamiento de las exportaciones argentinas en la década del noventa. Un balance de la convertibilidad.
- Viguera, A. (1998, September). La política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996. In meeting of the Latin American Studies Association, Chicago
- Wainer, A. G. ¿Por qué Siempre Faltan Dólares? Las causas Estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI. Siglo XXI. Ediciones Argentinas. 2021
- Yoguel, G. (2000). El tránsito de la sustitución de importaciones a la economía abierta: los principales cambios en la estructura industrial argentina en los años

setenta y los años noventa. En: El desempeño industrial argentino más allá de la sustitución de importaciones-LC/BUE/G. 108-2000

- Zicari Julián. ¿Puede tener Macri un 2001? Revista de Ciencias Sociales. ISSN 2451-7763. Año 2 nro. 4. Diciembre de 2016
- Zlotogwiazda Marcelo, Infonews, Economía, Iván Heyn y Guillermo Moreno. 19 de enero 2012