



La estrategia comercial argentina para la protección
de la industria textil nacional ante la caída del
Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido en el
período 2005-2015

Tesina de grado: Licenciatura en Relaciones Internacionales

Alumna: María José Cañadas

Directora: Marta Cabeza



Universidad Nacional de Rosario - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Rosario, Octubre de 2018

Resumen

El propósito de esta tesina es analizar la política comercial externa argentina en el período 2005-2015 para la protección de la industria textil nacional con posterioridad a la caída del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV). Fue a partir de entonces que se produjo un impulso en la competencia internacional de dichos productos, lo que implicó un desafío para el sector textil argentino, el cual comenzó a sufrir una creciente presión importadora principalmente de origen asiático. Al referirnos a un sector intensivo en mano de obra la mayor presión competitiva significó una seria amenaza para miles de puestos de trabajo, por lo que la política comercial se volvió crucial. Para el estudio de la política comercial externa resultó menester incluir la descripción del modelo de desarrollo propugnado por ambas administraciones denominado “neodesarrollismo” ya que este último posee un rol elemental a la hora de seleccionar una determinada política comercial. La hipótesis desde la que se parte es que bajo las administraciones tanto de Néstor Kirchner como de Cristina Fernández se exacerbó el uso de medidas comerciales de tipo defensivas con la finalidad de contener el impacto negativo que pudiese traer aparejado la inundación de productos textiles en la producción y el empleo nacional, lo que se encontraría en consonancia con el modelo de desarrollo propulsado por ambos mandatarios. Se plantea además que ambos gobiernos obtuvieron importantes avances en lo que respecta a la formalización del empleo al interior del sector teniendo en cuenta que las políticas laborales fueron parte de la estrategia oficial para lograr mayores niveles de inclusión social.

Se observó que tanto durante la administración Kirchner como de Fernández se intensificó el uso de medidas comerciales tendientes a monitorear y desalentar el ingreso masivo de importaciones de productos textiles, hecho que fue coherente con el modelo de desarrollo promovido por ambos mandatarios, aunque si bien durante el gobierno de Fernández este se acercó más al viejo modelo de sustitución de importaciones. En lo que respecta al plano laboral, los mayores índices de empleo así como mejora en los niveles de formalización sucedieron bajo la administración Kirchner. Pero a partir de 2008, y hasta el fin del segundo mandato de Fernández, el sector no sólo se convirtió en expulsor de mano de obra, sino que además se avanzó en la informalidad laboral como mecanismo para sobrevivir a la mayor presión importadora.

Palabras clave: Industria textil argentina– Acuerdo sobre los Textiles y el vestido – Política comercial externa – Neodesarrollismo - Argentina

Índice

Capítulo I: La industria textil y del vestido en el plano internacional	11
I.I Principales transformaciones en la historia de la industria textil y del vestido en el siglo XX	12
I.II Las peculiaridades de la industria textil: un sector marcado por el proteccionismo.....	16
I.II.i. El acuerdo Multifibras	18
I.II.ii El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido en el marco de la OMC	21
I.III Conclusión	24
Capítulo II: La Industria Textil Argentina	26
II.I. Principales rubros y características	28
II.II. La industria textil argentina: breve reseña histórica.....	29
II.III. Evolución reciente de la Industria textil Argentina	31
II.IV. Etapa post convertibilidad: el inicio de la recuperación.....	34
II.V. Conclusión.....	35
Capítulo III: La Política Comercial Externa para el sector textil en el período 2005-2007 y su vinculación con el modelo de desarrollo	36
III. I. La PCE y el Modelo de Desarrollo de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.....	38
III. II. El comercio exterior de textiles tras la caída del ATV	41
III. III. Instrumentos de Política Comercial Externa utilizados para la protección de la Industria Textil bajo la administración de Néstor Kirchner tras la caída del ATV	43
III. III. i. Aduanas especializadas	43
III. III. ii. Licencias de importación	45
III. III. iii Medidas Antidumping	47
III. III.iv. Valores Criterio	50
III. III. v. Normas de Origen.....	51
III. IV. El empleo y la producción en la industria textil tras la liberalización comercial. Período 2005-2007	53
III. V. Conclusión	57
Capítulo IV: La PCE para la protección textil durante la administración de Cristina Fernández. 58	
IV. I. El contexto nacional e internacional y su impacto en la industria textil argentina	60
IV. II. Evolución del comercio exterior de textiles durante 2008-2015.....	63
IV.III. Instrumentos de la PCE argentina utilizados para la protección de la cadena Textil-Indumentaria durante la administración de Cristina Fernández	65
IV.III.i. Licencias de importación.....	65

IV.III.ii. Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI)	67
IV.III.iii. Medidas Antidumping	69
IV.III.iv Valores criterio	71
IV. IV. El comportamiento del empleo y de la producción bajo la administración Fernández72	
IV. V. Conclusiones	75
Conclusiones	77
Bibliografía	81

Índice de tablas

Tabla 1: Exportaciones, importaciones y saldo comercial de materias textiles y sus manufacturas período 2005-2009	41
Tabla 2: índice de Obreros Ocupados en la Fabricación de Productos Textiles y Prendas de Vestir período 2005-2007	55
Tabla 3: índice de Volumen Físico de la producción de productos textiles y prendas de vestir período 2005-2007.....	56
Tabla 4: Exportaciones, importaciones y saldo comercial de materias textiles y sus manufacturas período 2008-2015	64
Tabla 5: Medidas antidumping con decisiones adoptadas y vigentes período 2005-2015	70
Tabla 6: índice de Volumen Físico de la producción de productos textiles y prendas de vestir período 2008-2015.....	73
Tabla 7: índice de Obreros Ocupados en la Fabricación de Productos Textiles y Prendas de Vestir período 2008-2015	74

Introducción

La industria textil es una de las industrias más antiguas del mundo, y su papel protagónico en la revolución industrial llevó a que sea considerada una de las primeras ocupaciones del hombre en sociedades organizadas. Esta industria desempeñó una función clave en el desarrollo de la mayoría de los países, esto se debe en primer lugar, a la existencia de una gran demanda interna, y en segundo lugar, dada la rapidez con que se logró mecanizar su producción. Una vez que el primer grupo de países logró industrializarse (Reino Unido, Estados Unidos, Francia, la República Federal Alemana, y otros pequeños Estados europeos), otros países siguieron sus pasos. Japón fue el primer ejemplo de países en vías de desarrollo que logró industrializarse, y una de las primeras señales de esto fue el aumento de su competitividad en la producción de textiles de algodón y luego de prendas de vestir (GATT, 1984). Posteriormente, otros países lograron desarrollar esta industria a partir de las ventajas que poseían, y en la actualidad gran cantidad de los que se encuentran en vía de desarrollo han alcanzado un importante protagonismo en la industria textil, la cual es considerada fundamental para alcanzar el desarrollo futuro (Hongbo, 2009).

Para introducirnos en la problemática que nos compete, es necesario detallar que se entiende y que implica el sector textil. En un primer momento, el término Industria Textil (del latín *texere*, tejer) hacía referencia al tejido de telas a partir de fibras naturales. En la actualidad, la industria textil abarca además una amplia gama de procesos como por ejemplo el procesamiento de las fibras que pueden ser tanto naturales como sintéticas, la fabricación de hilados y tejidos, el diseño, tinción de tejidos, así como también la confección de todo tipo de prendas ya sean vestimenta, artículos para el hogar, tapicería etc. (Warshaw, 2010). Se lo considera un “sector” debido al alto grado de integración técnica existente entre la industria textil y del vestido (GATT, 1984).

Dentro del sector se encuentra la industria textil propiamente dicha, y la industria del vestido o de confecciones. La primera, se caracteriza por hacer un uso intensivo en capital y por ser altamente automatizada. Involucra dos etapas productivas principales: por un lado, las hilanderías, que elaboran los diferentes tipos de hilos y, por el otro, las tejedurías, encargadas de la producción de telas. Las materias primas pueden ser naturales (principalmente lana y algodón), sintéticas o artificiales. Por otro lado, se encuentra la industria de la indumentaria o de confecciones, la cual comprende la elaboración de prendas de vestir, textiles industriales y textiles para el hogar. La

industria manufacturera de la confección se caracteriza por ser intensiva en el uso de mano de obra, bajos costos salariales sustentados en una gran flexibilidad en la contratación y gestión de la fuerza de trabajo, y la preeminencia de pequeñas unidades de producción con una gran capacidad para adaptarse a la cambiante demanda del mercado. Se emplean tecnologías maduras y relativamente sencillas, y posee un papel importante en lo que respecta a la generación de empleos de poca calificación técnica y de carácter doméstico (INET, 2010).

El sector también abarca otras actividades íntimamente relacionadas con los textiles y el vestido: por un lado, podemos destacar el proceso productivo “aguas arriba” que incluye aquellas industrias especializadas que suministran los insumos tales como fibras, la maquinaria textil, los tintes, etc. Por otro lado, se encuentra el proceso productivo denominado “aguas abajo”, entre lo que se encuentra el comercio minorista y mayorista, así como también la industria de la moda (GATT, 1984).

En el siglo XX la industria textil y del vestido evidenció profundos cambios a nivel internacional. Desde fines de los sesenta y principios de los setenta, gran parte de la producción pasó a estar situada en la periferia, es decir se produjo un desplazamiento de la producción desde países desarrollados (PD) hacia países en vías a desarrollo (PED) con el objetivo de explotar las ventajas que estos poseían como lo son los bajos costos salariales (siendo esta última la ventaja competitiva fundamental sobre todo en lo que respecta al sector indumentaria) (Hongbo, 2009). Muchos de los países que se encontraban en las primeras fases de industrialización tomaron en poco tiempo un gran protagonismo en el sector y se volvieron muy competitivos en la producción de manufactura textil y vestido, logrando desafiar a los productores de los países industrializados. Esta situación trajo aparejado el surgimiento de corrientes proteccionistas provenientes de los PD que buscaban impedir la destrucción de puestos laborales en industrias fundamentales de sus países. Como resultado, el sector textil estuvo signado por el proteccionismo por más de cincuenta años en el marco de diferentes organizaciones y se tornó así, uno de los más peculiares, y quizás conflictivos en lo que respecta al comercio internacional. Fue en 1961 que se institucionalizaron las restricciones a las exportaciones textiles en el marco del GATT con la firma del Acuerdo Corto Plazo (ACP) relativo al comercio internacional de textiles, el cual se extendió hasta septiembre del año siguiente, siendo luego reemplazado por el Acuerdo de Largo Plazo (ALP). Una vez caducado el mismo, lejos de liberalizarse el sector prosiguieron otros acuerdos, nuevamente impulsados por presiones de los países más poderosos. El argumento utilizado para promoverlos, y al que volveremos en el desarrollo del trabajo, fue el de evitar una “desorganización del

mercado". De esta manera se alcanzó el Acuerdo MultiFibras (AMF) en 1973, que estuvo vigente hasta el año 1995. Posteriormente, se firmó el Acuerdo de Textiles y Vestimenta (ATV) que fue esencialmente una continuación del AMF, pero que sin embargo se presentaba como un régimen de transición hacia el libre mercado, con una duración estipulada de diez años. El primero de enero de 2005 se dio por finalizado el ATV, poniéndose fin a casi 50 años de proteccionismo en el sector y pasó a estar plenamente integrado en las disposiciones normales del GATT.

El fin del ATV y la consiguiente liberalización del comercio mundial de productos textiles han acentuado la competencia internacional, lo que implicó una importante amenaza para el sector textil argentino. La reconfiguración de la industria textil a nivel mundial presentó un serio desafío para nuestro país, que comenzó a sufrir, a partir de 2005, la creciente presión de los exportadores asiáticos. La mayor presión competitiva a nivel internacional implicó una serie amenaza para miles de puestos de trabajo, por lo que las políticas públicas se volvieron cruciales para el futuro del sector, caracterizado por ser uno de los más dinámicos en el desarrollo de la economía nacional, debido tanto a factores sociales, culturales y económicos propios de nuestro país, así como también por ser uno de los complejos de mayor contribución a la generación de empleo industrial (INET, 2010).

Como consecuencia del fin del ATV gran parte de los instrumentos de política comercial que podían ser empleados por las autoridades argentinas quedaron vedados como mecanismo para evitar una inundación de productos provenientes del exterior a precios muy inferiores a los de la industria nacional. Esta cierta pérdida de libertad en la implementación de medidas comerciales llevó a recurrir a aquellos instrumentos que, aún conformes a la OMC, maximicen el recurso a los esquemas protectivos autorizados (Ablin & Lucángeli, 2002).

El objetivo general que guía esta investigación es identificar las principales características de la política comercial externa argentina en sus aspectos defensivos en el rubro textil entre los años 2005-2015 para hacer frente a la mayor presión competitiva ante la finalización del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido. Para esto será muy importante además:

- ✓ Describir las principales transformaciones en la Industria Textil a nivel internacional en el siglo XX y XXI
- ✓ Analizar la normativa internacional sobre el comercio de textiles

- ✓ Analizar los efectos que produjo la liberalización comercial del sector textil sobre el comercio, el empleo y la producción en la industria nacional Argentina
- ✓ Describir los instrumentos utilizados en la implementación de la estrategia comercial externa argentina en el rubro textil
- ✓ Identificar la correspondencia entre las diferentes políticas implementadas y el modelo de desarrollo propuesto para el país

A fines de hacer viable esta investigación se decidió tomar como punto de partida el fin del ATV y la consiguiente liberalización del comercio mundial de textiles en 2005, lo cual coincide con la administración de Néstor Kirchner. Se incluirá además el estudio de la PCE de la administración de Cristina Fernández de Kirchner. Es decir, se abarcará el estudio de la PCE en primer lugar la administración de Néstor Kirchner (2005-2007), y en segundo lugar la de su predecesora Cristina Fernández (2007-2015).

Para el logro de dichos objetivos resulta menester describir en primer lugar que se entiende por política comercial externa (PCE). La misma reúne tanto los intereses, valores, percepciones, acciones e instrumentos que hacen a las relaciones comerciales internacionales del Estado, ya sea en el desarrollo de los flujos comerciales o en las regulaciones normativas de éstos. La PCE comprende medidas “defensivas”, que buscan “proteger” de los intercambios comerciales externos a las industrias nacionales sensibles entre los que encontramos los aranceles, las licencias de importación-exportación, las medidas antidumping, las cuotas, etc. Por otro lado, las medidas de tipo “ofensivas”, buscan la promoción de oportunidades comerciales para los productos, bienes y servicios que son producidos en el país, esto mediante la implementación de medidas tales como subsidios a las exportaciones, emprendimientos de promoción de las exportaciones, negociaciones de acuerdos comerciales (bilaterales, plurilaterales o multilaterales), entre otros (Zelicovich, 2012). La política comercial externa de un país, está inmersa en la Política Económica Exterior (PEE), la cual comprende valores, percepciones, acciones e instrumentos desplegados por los estados a los fines de resolver un modelo de inserción en el sistema económico internacional en función de sus objetivos y necesidades. La PEE, tiene una doble pertenencia, en tanto parte de la política exterior en sus aspectos comerciales, financieros, institucionales y jurídicos, así como también es parte de la política macroeconómica y está subordinada a la misma (Actis & Marini, 2010). La PCE está entonces ligada a la PEE y por ende a la PE de un Estado.

Para analizar la PCE se considera fundamental tener en cuenta el modelo de desarrollo que lleva adelante el gobierno de turno, ya que este último factor juega un rol crucial a la hora de seleccionar una estrategia comercial. Cuando se hace alusión al modelo de desarrollo no se hace referencia sólo a los aspectos económicos, sino que implica la manera en la cual se articula la política y la economía entre el Estado y el mercado en un contexto histórico determinado. El modelo de desarrollo determinará cierto modo de producción, de distribución de riqueza y una estrategia de inserción internacional¹ específica. De este modo, existirá un determinado tipo de cambio, diferentes regulaciones del comercio exterior, demandas en negociaciones exteriores y la posición del gobierno frente a los distintos asuntos sociales como educación, empleo, conocimiento, etc. (Zelicovich, Actis, & Lorenzini, 2017).

El modelo de desarrollo, como así también la estrategia de inserción, implican un esquema de orientaciones y lineamientos en su relación internacional. Es decir “estos remiten a la compatibilidad o incompatibilidad de la política económica doméstica – comercial, financiera y social- con la política económica externa. La relación entre ambos esquemas de orientaciones y lineamientos –los del modelo de desarrollo y los de la estrategia de inserción internacional- es la que permite comprender de qué manera interactúan afectando a la PE” (Zelicovich, Actis, & Lorenzini, 2017, pág. 110).

La hipótesis que recorre esta investigación es que tanto durante la administración de Néstor Kirchner como de Cristina Fernández se intensificaron el uso de medidas comerciales de tipo defensivas² con el objetivo de evitar la inundación de productos importados que pudieran afectar la producción nacional e impedir de esta manera la pérdida de miles puestos de trabajo. Esto se encontraría en consonancia con el modelo de desarrollo impulsado por ambos mandatarios conocido como “neodesarrollismo”, modelo que entre sus principales pilares se encuentra la consolidación y fortalecimiento de la industria nacional. Se considera además que ambas administraciones obtuvieron importantes avances en lo que respecta a la formalización del empleo al interior del sector teniendo en cuenta que las políticas laborales fueron parte de la estrategia oficial para lograr mayores niveles de inclusión social. En este sentido, se colocó al incremento del empleo formal como eje de la integración social (Alonso & Di Costa, 2015).

¹ La inserción internacional expresa la elección del esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la PE que un Estado decide poner en práctica para vincularse con sus pares en el sistema internacional tanto en la dimensión política y de seguridad como económica (Lorenzini, 2011, pág. 43).

² Las medidas de tipo “defensivas” buscan proteger a las industrias nacionales de los intercambios comerciales externos. Entre estas podemos encontrar los aranceles, las licencias de importación-exportación, las medidas antidumping, las cuotas, entre otros.

Con el objetivo de analizar la política comercial externa argentina en el período 2005-2015 para la protección de la industria textil nacional con posterioridad a la caída del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV), se ha decidido realizar en el primer capítulo una descripción de los principales cambios ocurridos en la industria textil en el siglo XX y XXI, así como también un recorrido por los diferentes acuerdos internacionales que hicieron del sector textil un sector marcado por el proteccionismo comercial.

El capítulo dos se realizará un breve recorrido histórico de la industria textil argentina y sus más contundentes transformaciones a lo largo de los años, y se describirán además los principales rubros y características que hacen a la misma.

En el capítulo tres y cuatro de dicho trabajo se describirá la PCE de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández con respecto al sector textil. Se realizará además una caracterización del modelo de desarrollo que impulsaron ambos mandatarios, ya que se considera un elemento fundamental para explicar la misma. Se concluirá este trabajo argumentando si existió o no una correlación entre las medidas comerciales adoptadas y el modelo de desarrollo que propugnaron, así como también la situación del sector en lo que respecta al empleo y producción en ambas administraciones.

El tipo de metodología que se utilizó para realizar esta investigación fue de tipo mixta, fundada en la búsqueda de datos tanto cuantitativos como cualitativos. Si bien la investigación será de tipo descriptiva, se avanzará en lo correlacional ya que se examinará si existe una relación entre las políticas comerciales implementadas por ambas administraciones y los modelos de desarrollo que las mismas buscan llevar adelante.

Se realizará una investigación bibliográfica de datos y documentos vinculados a la industria textil y de indumentaria en argentina, sobre el comercio en este rubro, así como estudios e informes sobre el trabajo en el sector. Se analizarán fuentes secundarias como documentos oficiales e informes de organizaciones internacionales, informes realizados por los gobiernos argentinos y por las diferentes cámaras que nuclean el sector textil. Además, se tendrán en cuenta libros y artículos académicos, artículos periodísticos, noticias y otras investigaciones sobre el fenómeno de estudio. La técnica para el análisis se basará en el análisis de contenidos de los documentos pertinentes.

Capítulo I: La industria textil y del vestido en el plano internacional

I.I Principales transformaciones en la historia de la industria textil y del vestido en el siglo XX

El siglo XX ha sido testigo de grandes transformaciones en lo que respecta a la industria textil a nivel mundial. Como se mencionó en la introducción de este trabajo, la industria textil desempeñó una función clave en el desarrollo de la mayoría de los países debido tanto a la existencia de una gran demanda interna, así como por la gran rapidez con que se logró mecanizar su producción. Los primeros países que lograron industrializarse fueron Reino Unido, Estados Unidos, Francia, la República Federal Alemana, y otros pequeños Estados europeos, siendo la producción de textiles clave para explicar este hecho. Posteriormente, otros países siguieron sus pasos; Japón fue el primer ejemplo de países en vías de desarrollo que logran industrializarse, y una de las primeras señales de esto fue el aumento de su competitividad en la producción de textiles de algodón y de prendas de vestir, siendo imitado rápidamente por otros países en su mayoría de origen asiático que lograron convertirse en importantes productores textiles (GATT, 1984). En la actualidad países considerados en vías de desarrollo como India, Pakistán, Bangladesh, Vietnam, Indonesia, China entre otros, se han convertido en líderes del comercio internacional de esta industria, constituyéndose importantes exportadores textiles a escala global. China es hoy día el país líder en la producción de textiles, siendo el principal exportador de la industria textil y del vestido a nivel global logrando destronar al antiguo líder: la Unión Europea. Su liderazgo en el comercio de textiles lo llevó a ser considerado como la verdadera fábrica mundial de textiles y prendas de vestir del mundo (OIT, 2015).

El auge de los países asiáticos en la producción de textiles se produjo como consecuencia de importantes transformaciones ocurridas en la industria a nivel global. A fines de los años sesenta e inicios de los setenta, se produjo una transformación en el modo de producción que derivó en una reorganización en lo que respecta a la descentralización y deslocalización³ de la producción. Siguiendo al autor David Harvey, esta mutación se dio como resultado del tránsito del fordismo a la acumulación flexible, caracterizado por el pasaje de la producción en masa en cadena de montaje, la organización política de masas y el Estado interventor a la dispersión espacial de la producción vinculada a su descentralización, la reducción del Estado –

³ La deslocalización es el proceso por el cual los bienes provienen de una filial de la propia empresa importadora, debido a que la empresa decide producirlos en filiales localizadas en distintos países.

ligada a la privatización y liberalización- y la búsqueda de mercados especializados (Harvey, 2007).

El viejo modo de producción conocido como fordismo se caracterizaba por la dominación de grandes empresas organizadas jerárquicamente, y por la producción masiva de productos homogéneos. Bajo este modelo, para hacer frente a la magnitud de los costos de transacción, las empresas se integraban verticalmente, generándose una inercia estructural; los tiempos de respuesta a los cambios en la demanda eran largos y los costos unitarios de producción eran altos. Otra de las características del mismo era la demanda elevada de productos homogéneos, ya que las exigencias en cuanto a diseño y en cuanto a calidad eran bajas (Neffa, 1999).

El modelo de producción fordista a fines de los años sesenta comenzó a evidenciar señales de agotamiento y entró en una seria crisis. Una de las causas que condujeron a la misma está relacionada con los límites que éste presentaba respecto a su proceso de trabajo. El incremento de la productividad que se había producido desde los años treinta producto de la racionalización y la mecanización de la producción no permitieron continuar con las tendencias precedentes en cuanto al incremento sostenido de la productividad del trabajo y a la reducción de los costos. Los procesos de trabajo organizados según su lógica productiva se constituyeron en verdaderos límites al crecimiento de la productividad y por ende a la rentabilidad de las grandes empresas tradicionales. Los obstáculos más importante son de naturaleza económica, social, tecnológica, organizacional y de su concepción del trabajo humano (Neffa, 1999).

Lenta pero progresivamente, la rigidez propia del taylorismo y del fordismo empezó a ser incompatible con las nuevas modalidades de competencia. Como consecuencia, se va a dar un cambio estructural en la forma de producción y van a aparecer nuevas técnicas (denominadas post tayloristas), que empiezan a generalizarse a medida que su eficiencia se iba incrementando. Entre los principales cambios se pueden observar: la flexibilidad en cuanto al uso del tiempo de trabajo y la movilidad de los trabajadores, la flexibilidad productiva de los medios de trabajo para adaptarse rápidamente con el objeto de producir series cortas de productos heterogéneos, el esfuerzo de investigación y desarrollo para innovar en cuanto a los procesos y productos, y las técnicas japonesas de organizar las empresas trabajando "justo a tiempo" en redes con subcontratistas y proveedores, entre otros. Otro de los cambios fundamentales viene de la mano de la demanda la cual va a presentar transformaciones tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, incompatible con la rigidez productiva propia del

fordismo. Los clientes ya no solo se van a centrar en los costos del producto, sino también en su diseño, calidad, la posibilidad de optar dentro de una variedad más amplia de mercadería, etc. (Neffa, 1999). En términos de la industria de la moda, se pasa a una forma de producción denominada "Ready To Wear". Mientras que en el pasado se producía prendas estándar y en masa que no variaban mucho de una temporada a otra, se pasó a producir poniendo énfasis en el desarrollo de marcas, productos y diseños diferenciados (Montero, 2011).

Por otro lado, se produjo lo que Neffa denomina "mundialización", más comúnmente conocida como globalización. La mundialización siguiendo al mencionado autor, es un fenómeno que se da como consecuencia de los progresos en materia de transporte ferroviario y marítimo que hicieron posible un fuerte crecimiento del comercio internacional, a lo que luego se le suman las importantes innovaciones tecnológicas derivadas de la informática. La mundialización aparece como "*una fase específica del proceso de internacionalización del capital cuya valorización ahora se busca a la escala de todas las regiones del mundo donde se encuentren los mercados o los recursos*" (Neffa, 1999, pág. 45). Es fundamental el hecho de que a partir de éste fenómeno los Estados de todos los países pierden su capacidad de llevar a cabo un desarrollo totalmente aut centrado e independiente basado en sus propios mercados. La mundialización trajo consigo una profunda reestructuración de la producción a escala planetaria, y como resultado se dio una mutación en la organización empresarial y en la localización de la producción industrial (Neffa, 1999). Se produjo por un lado el uso de la tercerización de la producción y del empleo, y por otro, cambios referidos a la localización regional de las empresas. Las grandes empresas segregaron geográficamente el proceso productivo, organizando cadenas de subcontratación con un criterio de maximización de la ganancia a escala global (Slipak, 2015). La producción se trasladó de los países centrales a países periféricos con menores costos de mano de obra, por lo que el cierre de grandes fábricas fue muy visible en el primer mundo. En resumidas cuentas, como afirma Feenstra, el crecimiento de la tercerización de la producción a nivel mundial se relaciona en parte con el desarrollo de la tecnología en las comunicaciones y con la velocidad en que la calidad y el diseño de los productos comenzaron a ser monitoreados (Feenstra, 1998).

En lo que respecta a la industria textil, los sucesos anteriormente mencionados llevaron a un desplazamiento de la producción desde países desarrollados a países en vías de desarrollo, los que compiten en base a ventajas como la abundancia de materias primas y de mano de obra barata, siendo esta la ventaja competitiva fundamental sobre todo en lo que respecta al sector indumentaria (Hongbo, 2009). Se

encuentran al menos tres fases en la relocalización de la industria textil; la primera ocurrió a fines de la década del cincuenta y principios de los años sesenta en la que la producción se trasladó desde Norteamérica y Europa Occidental hacia Japón principalmente. En los años setenta e inicios de los ochenta, se va a dar la segunda fase de relocalización de esta industria, que ahora se traslada desde Japón hacia Hong Kong, Taiwán y Corea. Por último en los años noventa se dio un nuevo proceso de relocalización principalmente hacía China, Indonesia, Tailandia y Filipinas, Bangladesh y en menor medida Europa Oriental (INET, 2010). La gran mayoría de éstos se caracteriza por poseer los salarios promedio más bajos del mundo rondando los 1,5 dólares la hora en la industria de la confección. La mano de obra está compuesta principalmente por mujeres de corta edad e incluso es utilizada la mano de obra infantil, quienes trabajan jornadas de más de doce horas diarias (CEPAL, 2017). En este sentido el autor Roberto Benencia (2009) afirma que la debilidad institucional que caracteriza a estos países resultó un factor clave para los productores ya que les permitió “beneficiarse” de los bajísimos costos laborales. Es importante recalcar que esta nueva forma de producción ha colaborado al resurgimiento de formas laborales muy precarias y a un uso de talleres de confección que producen en condiciones paupérrimas y cuya competitividad está basada en las extremas violaciones de los derechos de los trabajadores, los cuales son explotados y subsumidos a situaciones similares a la esclavitud (Montero, 2017). La desintegración del proceso productivo condujo entonces a un incremento en la precarización laboral con el objetivo de adaptarse a ritmos de producción más veloces y flexibles, así como parte de un proceso de reducción de costos (Salgado, 2015).

Los cambios en la organización de la producción que dieron como resultado el traslado de las actividades trabajo intensivas a países con salarios muy bajos, no significó en absoluto que los PD ya no estén involucrados en la industria textil, sino que estos han conservado otro tipo de ventajas como por ejemplo, nuevos equipos y tecnologías, el desarrollo de nuevos productos, diseño, comercialización, creación de marcas, entre otros. Es decir que las nuevas estrategias empresariales de deslocalización y tercerización de la producción les han permitido a los países desarrollados mantener el control sobre las etapas claves de la cadena productiva, que son aquellas de mayor valor agregado. Como resultado, los PD lograron retener la gobernanza de las mismas, y apropiarse de las rentas diferenciales (Tavosnanska, Buchter, Ginsberg, Lobroff, & Silva Failde, 2010).

La industria textil y de confección en la actualidad aparece como un arquetipo del proceso de globalización, con plantas industriales dispersas por todo el globo, y una

división del trabajo intrasectorial donde un producto puede ser por ejemplo, diseñado en Italia, realizado con telas japonesas, confeccionado en Vietnam, con un packaging realizado en china y finalmente comercializado por una firma americana en el mercado de México (Tavosnanska, Buchter, Ginsberg, Lobroff, & Silva Failde, 2010).

I.II Las peculiaridades de la industria textil: un sector marcado por el proteccionismo

El asunto de los textiles en el seno del comercio multilateral ha sido uno de los más controvertidos. El uso de medidas proteccionistas en este rubro ha sido una constante a lo largo de la historia.

Como se mencionó anteriormente, en el siglo XX se dio una transformación en el desarrollo de la industria textil en la que tomó mayor preeminencia la participación de países como Japón y posteriormente los llamados dragones asiáticos, así como también, aunque en menor medida, países de Europa del Este y algunos países Latinoamericanos.

Con la aparición de nuevos competidores, también van a surgir nuevas corrientes proteccionistas por parte de los países desarrollados, que buscaban impedir la destrucción de puestos laborales en industrias claves de sus países. Estas corrientes proteccionistas, que surgen sobre todo luego de la segunda guerra mundial, van en contra de los postulados que los mismos países industrializados promueven como es el caso del libre comercio, y que habían logrado institucionalizar con la creación del GATT (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles) en el año 1947. Esto muestra siguiendo a Ha Joon, como el libre comercio tan defendido por los países industrializados, no es aplicado para los productos que las naciones “pobres” exportan como lo fue el caso de la industria textil (Ha Joon, 2008).

La primer gran amenaza provino desde Japón y los principales productos afectados eran los textiles de algodón (GATT, 1984). Esto trajo como consecuencia que para su ingreso al GATT, hecho ocurrido en el año 1955, este país se haya visto obligado a aceptar una “*restricción voluntaria a la exportación*” para limitar su comercio con Estados Unidos en ciertos productos de algodón. Pocos años después, en la década del sesenta, otros países considerados de industrialización tardía como Hong Kong, Taiwán, Corea, algunos países de Europa del Este entre otros, aparecieron en la escena como importantes exportadores de productos textiles. Esto va a crear las

condiciones para que se adopten nuevas medidas de corte proteccionista con el fin de controlar las “importaciones procedentes de países con salarios bajos” en los países industriales.

Los argumentos que se utilizaron para hacer del sector textil un “caso especial” que necesitaba un régimen comercial distinto fueron principalmente dos: el primero residía en el hecho de que las importaciones de bajo costo afectaba exclusivamente a los textiles (a lo que luego se suma el vestido), y el segundo argumento se relacionaba con la importancia del empleo que generaba el sector y la protección de estas industrias. Ante esta nueva situación, se va a construir el concepto de “desorganización del mercado” por medio del cual se justificaba la regulación de las importaciones provenientes de países de bajos salarios, y desde el GATT se indicó la necesidad de aplicar medidas excepcionales (contrarias a sus propias reglas), que controlen las importaciones textiles (Tussie, 1985). En base a este concepto, los países podían establecer un conjunto de restricciones selectivas por país y por producto consistentes en cuotas de importación fijadas, las cuales podían tomarse o bien a posteriori una vez que se alegase la existencia de situaciones reales de desorganización, o bien de forma preventiva mediante la firma de acuerdos bilaterales de limitación, cuyo fin debía ser paliar el riesgo de desorganización (Jiménez, 1995). La noción de desorganización del mercado introdujo tres cambios fundamentales: en primer lugar, no era necesario que el aumento presuntamente perjudicial de las importaciones ya hubiera ocurrido. En segundo lugar, las importaciones del producto procedente de determinadas fuentes podían ser identificadas como origen del problema en vez del producto en general. Y por último, se podía alegar la existencia de una importante diferencia de precios de determinadas importaciones y de productos de similar calidad vendidos en el mercado interno como factor que causaba un perjuicio o una amenaza grave para los productores locales (Tussie, 1985). La introducción del concepto de desorganización del mercado derivó en que, en lo respectivo al rubro textil, aparecieran normas y disciplinas que se oponen a las que imperan en las demás áreas de comercio internacional (GATT, 1984). Este tipo de prácticas y su justificación siguiendo a Tussie (1985) es un *“contrasentido filosófico: si la presencia de comercio se debe a las ventajas comparativas, la desorganización del mercado debería ser un acontecimiento natural y hasta bienvenido”* (pág. 95).

En el año 1961 va a surgir entonces el Acuerdo de Corto Plazo (ACP) relativo al comercio internacional de textiles, el cual se extendió hasta septiembre del año siguiente. Este luego va a ser reemplazado por el Acuerdo de Largo Plazo (ALP), que

no expiró hasta el año 1973. Es importante señalar que estos acuerdos constituyen hechos muy relevantes para la historia del GATT, ya que una importante parte del comercio mundial queda eximida de las normas del Acuerdo, particularmente en lo que respecta al principio de no discriminación y de la prohibición general de restricciones cuantitativas, afectando principalmente a Japón y a los países en desarrollo (GATT, 1984).

Tanto el ACP como el ALP, se trataban de compromisos establecidos entre países exportadores e importadores, y buscaban alcanzar acuerdos internacionales sobre la materia. Estos acuerdos solo iban dirigidos a resolver el problema especial de los textiles de algodón y no debían interpretarse como aplicables en otros terrenos. Sin embargo, el avance de la tecnología produjo una importante transformación industrial en el rubro textil, y el algodón comenzó a ser sustituido por fibras de tipo sintéticas, por lo que se transformó en una industria de fibras múltiples (Tussie, 1985). Al tomar mayor relevancia el uso de fibras e hilados sintéticos, llevó a que proliferen restricciones cuantitativas convenidas bilateralmente al margen del GATT y también al margen del Acuerdo de Largo Plazo para este nuevo tipo de fibras (GATT, 1984). Tras la aparición de nuevos productos no contemplados en el ALP, se volvió menester la firma de un nuevo acuerdo que abarcara toda la industria textil. Va a surgir de esta manera el Acuerdo Multifibras, el cual entró en vigor en enero de 1974 (Obando & Cortes, 2002).

I.II.i. El acuerdo Multifibras

Ante los cambios producidos en el decenio de los sesenta, el aumento de las presiones para ampliar el alcance de los ALP llevó al inicio de negociaciones para incluir una mayor cantidad de productos que habían quedado al margen de los mencionados acuerdos.

Se firmó así el Acuerdo Multifibras (AMF), que empezó a regir a partir del año 1974, y si bien se pautó que tendría una duración de cuatro años, este se extendió en el tiempo hasta el final de la ronda Uruguay, en el año 1995. El AMF va a servir de marco para los acuerdos bilaterales o medidas unilaterales de establecimiento de contingentes por los que se limitaban las importaciones de países en los que la magnitud de las importaciones significaba un daño a la producción nacional (Obando & Cortes, 2002).

El objetivo principal de Acuerdo Multifibras original y sus tres ampliaciones era brindar una “protección temporal” a la industria textil y de la confección de los países desarrollados, otorgándoles tiempo suficiente para poder ajustarse a la competencia proveniente de los países en vías de desarrollo, quienes paradójicamente eran acusados de recurrir a competencia desleal por hacer uso de sus ventajas comparativas: una mano de obra relativamente más barata (González, 1996). Este acuerdo preveía la aplicación selectiva de restricciones cuantitativas cuando un brusco aumento de las importaciones de un determinado producto causara (o amenazara causar) un perjuicio grave a la rama de producción del país importador (GATT, 1984). Mediante la no aplicación de las reglas y principios del GATT, así como con la posibilidad de imposición o negociación de cuotas de importación, producto por producto, y país por país, los países podían obtener un alivio temporal en aquellos casos en los que debían hacer frente a una “desorganización del mercado”.

Se advierte una gran ampliación de productos comprendidos a fin de incluir los vestidos de lana y de fibras sintéticas o artificiales, así como el algodón y las mezclas de algodón. Los textiles incluidos en el Acuerdo (artículo 12), fueron las mechas peinadas (tops), los hilados, los tejidos, los artículos de confección simple, la ropa y otros productos textiles manufacturados (cuyas características principales vienen determinadas por sus componentes textiles), de algodón, lana, fibras sintéticas o artificiales o mezclas de las citadas fibras, en los que cualquiera de las fibras o todas ellas combinadas constituyan el elemento de valor principal de las fibras o el 50% o más del peso (o el 17% o más del peso de la lana) del producto (GATT, 1984).

Se creó además una institución multilateral de vigilancia, el Órgano de vigilancia de los Textiles, formado por ocho miembros gubernamentales pero que debían actuar a título individual, y cuya función era la de supervisar el funcionamiento del Acuerdo. Las medidas de salvaguardia que adoptaban los países debían de ser informadas a este órgano, y éste tenía la función de verificar si estaban o no en conformidad con las disposiciones del acuerdo. Otra de sus funciones era la de servir de foro para la solución de controversias, así como la de formular recomendaciones aplicables a las medidas adoptadas en forma unilateral (GATT, 1984).

Siguiendo a Jiménez, *“este tratado se ha de entender como un régimen especial al margen y en contradicción con las reglas y principios fundadores del Acuerdo General (como el de no discriminación) y ha supuesto, para el comercio internacional en general, el mejor ejemplo de legitimación de restricciones mediante un sistema propio e institucionalizado de “ordenación del mercado”* (Jiménez, 1995, pág. 37). El

acuerdo deja a medio camino la idea de libre comercio, legitimando un sistema proteccionista a través de la organización de medidas restrictivas que ya existían para asegurar la producción nacional de los países desarrollados frente a las importaciones que dañaban su industria local.

Con el correr de los años, van a haber una proliferación de acuerdos preventivos que estaban previstos en el artículo 4, lo que derivó en que el acuerdo Multifibras se fuese convirtiendo cada vez más en múltiples regímenes bilaterales en el que las negociaciones estaban desequilibradas, y donde el riesgo de desorganización de mercado se volvía cada vez menos claro (Jiménez, 1995). En este sentido, siguiendo a la misma autora, se evidenciaba que el AMF estaba lejos de ser una solución válida para el comercio internacional textil, y que simplemente era un instrumento para proteger los mercados, que aseguraban la producción nacional de los países desarrollados frente a las importaciones contra las que no podían competir (Jiménez, 1995).

Luego de la última prórroga de AMF, en el año 1986, se abrió el octavo ciclo negociador del GATT, que incluyó nuevos temas entre los que se encontraba el rubro textil, que pasó por primera vez a formar parte de una Ronda, en la que tuvo su propio grupo de negociación. La inclusión de dicho sector no fue una sorpresa, ya que era imposible seguir manteniendo un régimen especial por lo largo de su transitoriedad, por los costos que implicaba el mantenimiento de su sistema, por la unión que se estaba consiguiendo en los intereses de diferentes grupos de países exportadores⁴ y por las cada vez mayores diferencias entre los PD a la hora de tratar el tema (Obando & Cortes, 2002).

Se aceptó que el AMF sea prorrogado una vez más por cinco años, es decir, hasta julio de 1991, contando con la participación de la mayoría de los Estados partes del mismo, a cambio del compromiso de que la integración del sector GATT fuese debatida en el marco de la próxima ronda multilateral como un área más, quedando recogido en la Declaración de Punta del Este de 1986, que establecía lo siguiente: *“las negociaciones en el área de los textiles y el vestido tendrán por finalidad definir modalidades que permitan integrar finalmente este sector en el GATT sobre la base de*

⁴ En el año 1984 se fundó el “International Textil & Clothing Bureau (ITCB)”. Este grupo cuenta con cerca del 75% de las exportaciones de los PMD Y PVD y es integrado por 19 Estados y enclaves: Argentina, Bangladesh, Brasil, Colombia, Corea Del Sur, China, Egipto, India, Hong Kong, Indonesia, Jamaica, Macao, México, Pakistán, Perú, Sri Lanka, Turquía, Uruguay, y hasta 1990 Yugoslavia.

las normas y disciplinas del GATT reforzadas, con lo que se contribuiría también a la consecución del objetivo de una mayor liberalización del comercio”⁵.

Si bien el objetivo de reintegrar el comercio de textiles y el vestido al régimen general quedaba claro, no pasaba lo mismo en lo que respecta a la fórmula, condiciones y tiempo en que el proceso de reintegración al GATT debía suponer. Alcanzar un acuerdo no fue para nada tarea sencilla, mostrando una vez más la complejidad que implicaba la liberalización del sector en cuestión. Las discusiones eran dificultosas ya que se vinculaba al tema textil con otro tipo de negociaciones que se estaban llevando a cabo en materias claves como eran las salvaguardias, la propiedad intelectual, el dumping, etc. Estas cuestiones eran utilizadas como mecanismos de presión contra los PVD. El enfrentamiento norte sur en este rubro era evidente, el desequilibrio de fuerzas y la vinculación de cuestiones fue una constante en las negociaciones que se llevaron a cabo (Jiménez, 1995).

I.II.ii El Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido en el marco de la OMC

Luego de arduas negociaciones, en el año 1993, se dio por finalizada la Ronda Uruguay. En dicha ronda surgió la organización que rige el comercio internacional hasta nuestros días, a la cual se denominó Organización Mundial de Comercio (OMC)⁶. Dicho surgimiento no significó la desaparición del GATT, sino que este último fue actualizado siendo el acuerdo básico de la OMC para el comercio de mercancías (Obando & Cortes, 2002). En el marco de dicha Ronda, los países miembros de la organización firmaron el Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV), el cual entró en vigor en 1995. Este estaba diseñado para eliminar en un lapso de 10 años el sistema de protección mediante cuotas e integrar el sector sobre la base de normas y disciplinas del GATT reforzadas. El ATV surge como respuesta a la necesidad de superar una situación insostenible, dado que el proteccionismo que se venía aplicando al sector textil se hacía cada vez más difícil de justificar, teniendo en cuenta que habían pasado 30 años de “transición para ajustar la industria nacional”.

Se estableció que el sector se integraría a las normas generales del GATT de la siguiente manera: en primer lugar, el 1º de enero de 1995, cada parte integraría en el GATT productos de la lista específica que figura en el acuerdo y que hubieran

⁵ Declaración ministerial de Punta del Este, GATT del 20 de septiembre de 1986. Disponible Online en http://www.sice.oas.org/trade/Punta_s.asp consultado el 22/06/2018.

⁶ Esta nació como tal el primero de enero de 1995.

representado no menos del uno por ciento del volumen total de sus importaciones en 1990. En enero de 1998 se daba inicio a la segunda etapa, en la que se integrarían los productos que hubieran representado no menos del diecisiete por ciento de las importaciones realizadas en 1990. Por último, la tercera y última etapa comenzaría en enero de 2002, en la que se debían integrar productos que hubieran representado no menos del dieciocho por ciento de las importaciones realizadas en 1990. En enero del año 2005, todos los productos restantes deberían estar integrados a las normas del GATT. En cada una de las tres etapas, los países tenían que seleccionar productos de cada una de las categorías siguientes: “tops” e hilados, tejidos, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir (Barrón Guzmán, 1994).

El acuerdo reconoce, sin embargo, que algunos miembros pueden mantener restricciones distintas de las aplicadas en el marco de dicho instrumento y que no se justifiquen en virtud de una disposición del Acuerdo General. Estas restricciones, se pondrían en conformidad con el Acuerdo General en el plazo de un año contando a partir de la entrada en vigor del Acuerdo o se suprimirán gradualmente en un plazo de como máximo el año 2005. Para aquellos países que no hayan sido miembros del AMF desde 1986, nuevos exportadores y países menos adelantados, existen disposiciones en las que se prevé un trato especial (Jiménez, 1995).

Un aspecto central del acuerdo es el establecimiento de un Órgano de Supervisión de los Textiles (OST) encargado de vigilar el cumplimiento de los compromisos así como de preparar los informes para los exámenes generales mencionados. Se incluyó además, un mecanismo de salvaguardia específico de transición que podría aplicarse a los productos que no estuvieran integrados en el GATT, en cualquiera de las etapas. Se podrían tomar medidas de salvaguardia contra los distintos países exportadores en aquellos casos en que el país importador demostrara que las importaciones totales de un producto en su territorio aumentaron en tal cantidad que causan o amenazan causar un daño grave a la producción local. Las medidas que pueden adoptarse en el marco de dicho mecanismo, pueden ser de mutuo acuerdo o bien de manera unilateral, pero debían ser con sujeción a examen por el Órgano de Supervisión de Textiles. Las limitaciones de salvaguardia solo podían permanecer en vigor por un plazo de hasta tres años, no prorrogable, o hasta que el producto quedara integrado en el GATT (Obando & Cortes, 2002).

Enero de 2005 fue entonces un momento crucial para la industria textil y del vestido. Se puso fin a casi 50 años de proteccionismo en el sector, el cual pasó a estar plenamente integrado en las disposiciones normales del GATT. A partir de entonces,

ha quedado totalmente liberalizado el comercio de textiles, salvo algunas medidas especiales (denominadas salvaguardias transitorias) que los países de la OMC pueden aplicar a las importaciones de productos de China. Esta diferenciación, vigente hasta fines del año 2013, se debe a que esa nación ingresó recién en 2001 a la OMC y por poseer vestigios de condiciones productivas de una economía socialista o no de mercado (INET, 2010).

El fin del ATV implicó importantes cambios en el mercado mundial de textiles y de vestuario, en dónde hubo y seguirá habiendo claros ganadores y perdedores como consecuencia de dicha liberalización. Algunos autores como Kuwayama y Cordero (2005), Ross (1997), Patricia López Juárez, Pedro Manuel Rodríguez Suárez (2016) entre otros, coinciden en que entre los principales beneficiarios de la eliminación a las trabas al comercio se encuentran los países asiáticos exportadores sobre todo de vestimenta entre los que se destaca China, que en la actualidad es el primer país exportador de la industria del vestido a nivel mundial.

Sin embargo esta liberalización no debe ser vista como un triunfo de los países en vías de desarrollo. Siguiendo a Jerónimo Montero (2011), la liberalización del sector textil responde a una nueva necesidad de los PD, que desde los años setenta fueron cambiando su estrategia de producción, deslocalizando parte del proceso productivo en países que poseen ventajas comparativas, principalmente hacia aquellos que les ofrecen salarios muy bajos, mientras que aquellas tareas de mayor valor agregado como el diseño, imagen, marca, distribución y comercialización de los productos textiles quedaron en manos de los PD. En su tesis, el autor afirma que gran parte de la producción para la exportación realizada en países periféricos es controlada por capitales norteamericanos y europeos, por lo que la liberalización comercial del sector no ha tenido nada que ver con la necesidad de los países pobres del sur, sino que ha sido una consecuencia del creciente poder de unos pocos productores provenientes de países desarrollados. Como resultado de estos sucesos, la producción de gran cantidad de ciudades está siendo sustituida por importaciones cuyos precios son considerablemente menores, impactando directamente sobre las industrias nacionales (Montero, 2011).

Ante este nuevo escenario, signado por mayor competencia a nivel internacional, se tomaron distintas estrategias para proteger las industrias nacionales. Entre estas podemos mencionar aquellas seguidas por las economías asiáticas, que ante la apertura comercial y sobre la base de abundantes recursos humanos, salarios muy bajos y condiciones laborales muy precarias, orientan su producción hacia la

exportación. Por otro lado, la estrategia de las economías más desarrolladas como son Estados Unidos y economías occidentales de la Unión Europea, quienes han decidido ir desmantelando su producción en las áreas más intensivas en mano de obra, reservándose el desarrollo del diseño, marketing y comercialización (es decir, aquellas de mayor valor agregado). Por último podemos mencionar la estrategia de países latinoamericanos y algunos países de Europa del Este. Estos mantienen una posición intermedia, ya que por un lado buscan participar en la producción de confecciones estándares y poco diferenciadas, y por el otro, también generan diseño para acceder a nichos de alto valor agregado y participar así en el mercado mundial de la moda. La producción de estos países se orienta principalmente al mercado interno, por lo que la caída del ATV y el consecuente aumento de la competencia internacional ha significado una seria amenaza para sus industrias (CEPAL, 2017). Esta nueva realidad los posiciona en una situación delicada, por lo que varios países de la región han desarrollado prácticas comerciales de corte proteccionista en orden de mantener y proteger las industrias nacionales teniendo en cuenta la gran cantidad de puestos de trabajo que estas generan (INET, 2010). El caso particular de Argentina será analizado en los capítulos 3 y 4.

I.III Conclusión

A lo largo de este capítulo se han descripto las principales transformaciones ocurridas en el siglo XX en lo que respecta a la industria textil, fundamentalmente aquellos referidos a la transformación en el proceso productivo y a la deslocalización hacia PED, como así también su marco regulatorio. La misma atravesó un proceso de internacionalización y relocalización de la producción, dando paso a un sector que opera a nivel global, en la que las tareas intensivas en mano de obra quedaron concentradas en PED, caracterizados por poseer muy bajos salarios, y por producir en paupérrimas condiciones tanto laborales como físicas, en parte permitidas por la debilidad institucional que los caracteriza; mientras que los PD han logrado establecerse como líderes de la cadena de producción apropiándose de aquellas actividades de mayor valor agregado como lo son el diseño, el marketing, la comercialización, entre otros. Esto se dio como resultado de los cambios en el modo de producción tras el fin del modelo fordista.

Otro de los grandes cambios que sucedieron en el actual siglo se relaciona con el fin del proteccionismo en el sector textil a nivel global, el cual se caracterizó casi la mitad

del XX y principios del siglo XXI por ser contrario a las reglas del comercio internacional. La liberalización del sector tras el fin del ATV en 2005 implicó un nuevo escenario internacional para la industria textil e indumentaria a nivel mundial, dando inicio a una etapa signada por mayor competencia internacional. Este nuevo contexto ya no contempla la posibilidad de limitar las importaciones de productores con costos significativamente menores, lo que generó un fuerte impulso a sus exportaciones. Sin embargo, han surgido nuevas estrategias proteccionistas como respuesta al recrudecimiento de la competencia internacional, principalmente mediante el uso de barreras no arancelarias con el objetivo de proteger una industria clave en lo que respecta a su contribución en la creación de puestos laborales.

Capítulo II: La Industria Textil Argentina

Los sucesos mencionados en el capítulo anterior han tenido una enorme influencia en la industria textil argentina, tanto por su relocalización a nivel internacional, los acuerdos internacionales y, el crecimiento de importantes jugadores a nivel global (China y el sudeste asiático en particular). Dicha industria ha estado signada además por los sucesos ocurridos a lo largo de la historia de nuestro país. Argentina no ha sido un país caracterizado por la estabilidad, ni económica ni social, lo que ha impactado directamente a todos los sectores industriales, y el sector textil no ha estado exento de esto. Dadas sus características, ha sido uno de los sectores de la economía argentina que más ha sido afectado por las políticas económicas de los diferentes gobiernos, en particular aquellos con tendencia neoliberal (Rozenwurcel & Bezchinsky, 2013). El escenario internacional al que debió enfrentarse la industria textil argentina ante la caída del ATV no fue en absoluto sencillo, es por esto que las políticas públicas se volvieron fundamentales para el futuro del sector. Antes de analizar la Política Comercial Externa argentina respecto a la industria textil, es menester hacer una breve reseña histórica de la misma, así como también la situación en la que encontraba para el año 2005, año a partir del cual se analizará la misma en profundidad.

II.I. Principales rubros y características

La industria textil es considerada una industria multifunción y abarca tanto el procesamiento de fibras, la fabricación de hilados y tejidos que se utilizan como insumos para la industria, así como también el diseño y confección de prendas de vestir y artículos para el hogar (bienes finales para el consumo) (Roca, Benedetti, & Ginsberg, 2013).

El primer eslabón de la cadena textil implica la confección de hilados y tejidos hace un uso intensivo en capital, por lo que requiere un gran acervo del mismo. El sector textil involucra dos etapas productivas principales que son, por un lado, las hilanderías, las que elaboran los diferentes tipos de hilos y, por el otro, las tejedurías, encargadas de la producción de telas. Las materias primas pueden ser naturales (principalmente lana y algodón), sintéticas o artificiales. El ciclo productivo finaliza con el acabado que implica la realización de estampados y tintorería, momento a partir del cual la tela pasa al siguiente eslabón de la cadena: la confección (Tavosnanska, Buchter, Ginsberg, Lobroff, & Silva Failde, 2010).

Por su parte, el eslabón de la confección es a diferencia del primero, intensivo en mano de obra, por lo que cumple un papel fundamental en lo que respecta a la generación de puestos de trabajo, sobretodo de poca calificación (Roca, Benedetti, & Ginsberg, 2013). En este rubro, dado el elevado uso de la tercerización y subcontratación, las condiciones laborales se caracterizan por ser muy precarias, por salarios bajos, flexibilidad en la contratación, etc.

La industria textil en nuestro país posee dos condicionantes fundamentales. Por un lado la demanda interna, al tratarse de una industria que se dirige principalmente al mercado interno, por lo que el poder adquisitivo de la población y por lo tanto los ciclos de actividad económica son cruciales para su evolución. En segundo lugar, este sector es altamente sensible a las importaciones debido a la intensidad de la competencia a nivel global, acentuada a partir de la liberalización comercial de textiles tras el fin del ATV (Rozenwurcel & Bezchinsky, 2013). Esta situación coloca a la industria nacional ante un serio riesgo ya que limita la posibilidad de frenar las importaciones de países que poseen muy bajos costos de mano de obra.

II.II. La industria textil argentina: breve reseña histórica

La cadena textil y de confección en nuestro país tiene una historia de larga data. Fue bajo el modelo agro exportador que se dio inicialmente su desarrollo. En un primer lugar, Argentina dada su condición de país agroexportador, se especializó en la producción lanera, la cual en este primero momento, se exportaba sin procesar. La condición arancelaria de la época fomentaba la exportación de productos primarios y la importación de insumos industriales, desincentivando de esta manera el desarrollo de los eslabones finales que componen el sector, como por ejemplo la confección de indumentaria y las tejedurías. En la década de 1930, el modelo de acumulación basado en las exportaciones de origen agropecuario enfrentaba serias dificultades, por lo que se abrió paso a un nuevo modelo de desarrollo conocido como modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Como producto del mismo, se produjo un gran impulso en la industria textil argentina, permitiendo el desarrollo de cada uno de los segmentos productivos que abarcan la cadena textil (Gutti, 2013). En este contexto, se dieron además una serie de hechos de gran relevancia para el sector que incentivaron su desarrollo. En el plano internacional, la caída de los precios de la lana y el algodón. Y en el plano nacional el aumento de la protección arancelaria, la devaluación de la moneda y el control de cambios, hechos que impulsaron el procesamiento de las fibras y el crecimiento del sector en su conjunto, crecimiento que pudo evidenciarse hasta mediados de la década del cincuenta. En dicho período se desarrollaron todos los eslabones que componen la cadena productiva, lo que permitió el desarrollo de una industria más integrada, destacándose la producción de bienes de capital (Tavosnanska, Buchter, Ginsberg, Lobroff, & Silva Failde, 2010). El crecimiento sin precedentes que mostró el sector textil en Argentina, estuvo fuertemente impulsado por la política industrial proteccionista, con subsidios y créditos, sumado a la ampliación del mercado interno dada la transformación en la clase obrera argentina (Adúriz, 2009). Las mencionadas políticas también generaron incentivos para que grandes empresas multinacionales cambien sus estrategias y comiencen a producir en el territorio nacional. Entre 1934 y 1943 se instalaron Jantzen, Sudamtex, Anderson Clayton y Duperial entre otras empresas multinacionales (Tavosnanska, Buchter, Ginsberg, Lobroff, & Silva Failde, 2010). La solidez que adquirió la industria textil nacional, en cuanto a concentración en tamaño y en empleo, se sostuvo hasta 1976.

La llegada del neoliberalismo económico de la mano del último gobierno militar en el año 1976, pondría fin al avance del sector (y de la industria en general). La política económica implementada a partir de entonces desalentó con medidas financieras la producción industrial (Adúriz, 2009). Las altas tasas de interés, la progresiva apreciación cambiaria y la apertura comercial indiscriminada fueron algunas de las tantas medidas que afectaron a la industria textil nacional. A estas medidas se le agrega la distribución regresiva del ingreso promovida por dicho gobierno que supuso una reducción del mercado interno para los productos textiles. Al estar la producción local destinada casi en su totalidad al mercado interno, la caída del salario real que se evidenció a partir del congelamiento de los salarios dispuesto por Martínez de Hoz en 1976 llevó a una importante merma del consumo interno, siendo esta otra de las causas fundamentales que perjudicaron al conjunto del sector (Montero, 2017). Siguiendo a Salgado (2015), entre los años 1976 y 1981, el producto bruto industrial del conjunto de la industria textil cayó en un 63%. Entre los más perjudicados se encontraron las pequeñas y medianas empresas, así como también los trabajadores del sector, ya que la ocupación se redujo en un 58%.

El regreso de la democracia de la mano de Raúl Alfonsín, tampoco daría por terminada la etapa de estancamiento y crisis del sector textil argentino. La demanda continuó en retracción y los altos niveles en las tasas de interés afectaron la rentabilidad empresarial. Frente a este escenario, un gran número de empresas llevó adelante una estrategia de tipo defensiva optando por trasladarse a zonas beneficiadas por la ley de promoción industrial, mientras que otras formaron cooperativas para de esta manera abaratar costos y ser más competitivas (Adúriz, 2009). Se puede destacar que durante estos años muchos empresarios, en particular aquellos vinculados a regímenes de promoción de las provincias de La Rioja, Catamarca, Corrientes, Chaco, San Luis y Tucumán lograron avanzar en la modernización de la estructura productiva. Esto se logró como producto del acceso a crédito italiano barato y a muy largo plazo, sumado a la oferta de maquinaria usada pero relativamente moderna. Como resultado, se produjo una reconfiguración de la distribución geográfica del sector textil, siendo los regímenes de promoción industrial exitosos para la instalación de plantas productivas en dichas provincias. A pesar de la cierta reconversión tecnológica que alcanzó el sector y de haber logrado obtener un perfil capital intensivo, estos hechos no fueron suficientes para evitar su derrumbe en el marco de la apertura comercial y apreciación cambiaria de la siguiente década (Tavosnanska, Buchter, Ginsberg, Lobroff, & Silva Failde, 2010).

II.III. Evolución reciente de la Industria textil Argentina

La década de los noventa trajo consigo fuertes cambios en la industria nacional, y la textil no estuvo ajena a estos cambios. La llegada del menemismo y sus políticas neoliberales en esta década van a tener un tremendo impacto en la industria textil argentina, con consecuencias que se pueden ver hasta hoy día.

Siguiendo al informe realizado por la CEPAL, el sector textil y particularmente el de indumentaria atravesó en esta década su mayor crisis en más de cincuenta años, y va a ser recién luego de la tremenda debacle económica y social del año 2001 que se abre paso a su recuperación (Kosacoff, 2004). Como resultado de las políticas aplicadas en el decenio neoliberal de los años noventa, el valor agregado de la producción cayó un 37%, la demanda interna un 36%, el empleo 51%, las horas trabajadas 45% y el salario real un 20%. Sumado a esto, el saldo obtenido del comercio exterior arrojó un déficit de más de mil millones de dólares (Subsecretaría de comercio internacional, 2008). Si bien como se ha desarrollado con anterioridad, es a partir de los años setenta con mayor énfasis ya venía mostrando una tendencia a la reducción en el valor agregado de la producción textil, fue entre los años 1993 y 2002 que se puede observar una transformación en el sector sin precedentes (Kosacoff, 2004).

Se puede destacar sin embargo, que durante los primeros años de los noventa, dado los bajos niveles de inflación y el incremento del consumo doméstico, se produjo un aumento de la producción industrial. Por otro lado, debido a la existencia de un tipo de cambio fijo, se logró incorporar nuevas tecnologías que aumentaron la competitividad de algunas firmas del sector. La convertibilidad permitió una gran incorporación de bienes de capital que permitió reducir costos y mejorar la gestión de procesos (Tavosnanska, Buchter, Ginsberg, Lobroff, & Silva Failde, 2010). Pero tanto la apertura económica indiscriminada como la carencia de políticas de protección industrial, sumado al hecho de operar con un peso sobrevaluado llevó al poco tiempo no sólo a un estancamiento del sector sino a su relativa destrucción (Adúriz, 2009).

Durante la primera etapa de implementación del régimen de convertibilidad (1993-1998) la principal causa que afectó al sector estuvo asociada al marcado aumento de las importaciones producto de la apertura económica. El elevado número de importaciones llevaron a una severa reducción de la participación de la producción local en el mercado doméstico, lo que impidió la fijación de precios por parte de las empresas nacionales; el aumento de los costos de la producción no pudieron ser

trasladados a los precios finales por lo que se redujeron los márgenes de ganancia de los empresarios. En la segunda etapa (1998-2001) el impacto determinante estuvo asociado a la recesión del mercado interno (Kosacoff, 2004).

La política macroeconómica no fue lo único que impactó de manera negativa en el sector textil. Las políticas sectoriales aplicadas fueron otra de las causas que lo perjudicaron entre las que se destacan: rebajas arancelarias del 11% para hilados y 22% para telas, medidas que se sumaban a la eliminación en 1989 régimen paraarancelario de numerosas posiciones textiles y de indumentaria. Adicionalmente, se llevó a cabo una desarticulación de los mecanismos de promoción industrial, que no hicieron más que recrudecer la recesión del sector (Tavosnanska, Buchter, Ginsberg, Lobroff, & Silva Failde, 2010).

Las consecuencias de las medidas neoliberales afectaron de diversas maneras a los diferentes subsectores, por lo que estos sufrieron modificaciones dispares. En lo que respecta al sector primario, a partir del año 1996, la producción descendió bruscamente. Dentro de las manufacturas, las líneas de “Tejidos planos” y de “confecciones” fueron las más afectadas y en las que la disminución de la capacidad instalada y del número de establecimientos fue mayor; las etapas de hilado y de tejido de punto mantuvieron sus planteles. En el segmento indumentaria el impacto fue el más notorio. Con respecto a este último eslabón de la cadena es preciso hacer hincapié dado que los noventa trajeron en el sector confecciones una casi total transformación en el modo de producción. Este último mudó hacia formas organizativas informales y de máxima “flexibilización” de la capacidad productiva (Kosacoff, 2004).

Como estrategia para poder competir con la masiva entrada de importaciones provenientes de países con salarios muy bajos, gran parte del empresariado nacional optó por la subcontratación, es decir que la producción pasó a estar tercerizada en talleres o talleristas intermedios ubicados fuera de la empresa para de esta manera reducir costos. Varios autores como por ejemplo María D’Ovidio (2007), Kosacoff (2004), Benencia (2009), Salgado (2012-2015), Montero (2012-2015-2017) entre otros, coinciden en que la reducción del peso de la masa salarial en la estructura de costos fue la forma encontrada para ajustarse a las nuevas condiciones competitivas. La subcontratación no fue entonces un fenómeno que se haya dado solo en países asiáticos o hacia aquellos con ventajas comparativas respecto a los costos laborales como se detalló en el primer capítulo, sino que es un fenómeno que se extendió también en el plano local. En nuestro país en la década de los noventa se produjo una

reorganización del proceso de trabajo, a partir de la cual se pasó de producir en grandes fábricas a establecimientos menores y talleres. Por lo general, en éstos se emplea bajo términos y condiciones muy precarias e ilegales. La utilización de sectores de la sociedad marginados como inmigrantes y mujeres no sindicalizadas es una constante en el sector. La característica principal de estos talleres, es que su competitividad se basa en las extremas violaciones de los derechos de los trabajadores, quienes son explotados y subsumidos a situaciones similares a la esclavitud (Montero, 2017).

El argumento principal utilizado por el empresariado nacional fue la necesidad de implementar reformas para mantener la producción local. Sin embargo, siguiendo al autor Jerónimo Montero (2012), si bien la competencia internacional en el sector había afectado a la producción nacional, en nuestro país este hecho fue utilizado como pretexto para justificar la informalidad del sector.

Las políticas neoliberales dejaron como saldo la destrucción de más de la mitad de los puestos de trabajo formales en el rubro confección (-46,3%), mientras que el resto del bloque textil descendió en un 38,9%, y los niveles generales de la industria bajaron un 30,3% (INET, 2010).

Para resumir, se puede afirmar entonces que entre los años 1993 y 2003 el sector textil en Argentina sufrió una transformación productiva inédita, en la que no sólo se redujo ampliamente su participación en el producto generado por la economía argentina, sino que además disminuyó notablemente el número de obreros ocupados (además del marcado deterioro de la situación laboral de los mismos), de las horas trabajadas en la industria así como de los salarios, a lo que se suma un estancamiento en la productividad laboral agregada (Kosacoff, 2004).

Va a ser la catastrófica crisis económica y social sucedida en el año 2001 en nuestro país lo que marcará el punto de inflexión para la industria textil argentina; y es a partir de la misma que se abre paso a un proceso de muy rápida recuperación del sector. La devaluación fue clave en este sentido, ya que implicó una baja en el salario real que redujo de manera considerable los costos laborales. Otra de las consecuencias del aumento del tipo de cambio nominal es el encarecimiento de las importaciones que incentivó la sustitución de importaciones y generó a su vez un efecto de protección del mercado interno (Kosacoff, 2004).

Por otra parte, la progresiva recomposición del poder adquisitivo de la población argentina, a lo que se le suman una serie de medidas impulsadas por el gobierno nacional incentivaron el consumo doméstico, siendo este el factor principal para su

recuperación, que dada su capacidad ociosa pudo hacer frente a este aumento de la demanda (Rozenwurcel & Bezchinsky, 2013).

II.IV. Etapa post convertibilidad: el inicio de la recuperación

Tras la caída de la convertibilidad, se abrió paso a una tremenda recuperación del sector, y un crecimiento sin precedentes de la cadena de valor de la industria textil y de la indumentaria en argentina. Entre los años 2002-2003, se produjo un proceso de acondicionamiento y reactivación de las instalaciones productivas, las cuales habían llegado a un nivel de utilización del 35% de la capacidad instalada con anterioridad a la crisis. La fuerte devaluación fue clave para dicho impulso (Adúriz, 2009). El cambio en los precios implicó un fuerte abaratamiento en términos internacionales del costo laboral y de las tarifas de los servicios públicos, siendo estos incentivos para la sustitución de importaciones y la expansión de las exportaciones de los productos manufacturados. Durante este período de tiempo la demanda y la producción local crecieron de manera acelerada (Kosacoff, 2004). Una vez que se estabilizaron los precios internos y el tipo de cambio nominal, y en el contexto de una Argentina más estable, se tomaron ciertas medidas que reactivaron el consumo y la inversión. Como se mencionó anteriormente el consumo doméstico es uno de los factores fundamentales que hacen al funcionamiento de la industria textil nacional. En este sentido, las políticas expansivas del gobierno tuvieron un rol crucial ya que estimularon la demanda interna, impulsando consecuentemente la producción. Este aumento en la producción permitió que durante esta etapa las empresas invirtieran en el sector, en su mayoría con recursos propios, principalmente en capital de trabajo. Como consecuencia se dio un incremento en el nivel de la actividad de un 67%, lo que implicó además la incorporación de 72 mil trabajadores al circuito productivo de la cadena de valor en tan sólo 18 meses (Kestelboim, 2008). De esta manera, numerosas unidades productivas que habían cerrado sus puertas luego de los terribles años noventa, volvieron a poner en funcionamiento las maquinarias aprovechando el nuevo contexto de expansión económica.

A partir del 2004, las tasas de crecimiento y de rentabilidad comienzan a ser más moderadas. Entre 2004 y 2005 el crecimiento giró en torno al 8%, los siguientes dos años fue de 6,5% y para el año 2007 un 5,5% (Kestelboim, 2008).

La lenta pero constante apreciación del tipo de cambio real va a afectar negativamente al sector textil, sumado a un incremento de los costos locales que van a erosionar los

niveles de rentabilidad del mismo. Sin embargo, en estos años, la producción siguió creciendo dadas las nuevas inversiones y el aumento del consumo, aunque no se logró recuperar el nivel de producción que se tenía en la década previa (Tavosnanska, Buchter, Ginsberg, Lobroff, & Silva Failde, 2010).

A partir del año 2005, como se he mencionado con anterioridad, se dio un recrudescimiento de la competencia internacional como producto de la caída del ATV y dado el creciente peso de China en los flujos de comercio internacional de textiles. Hasta ese momento, China, había tenido una participación marginal en el comercio mundial de textiles, pero tras su incorporación a la OMC en 2001, y tras la liberalización del comercio textil, China ha alcanzado una producción de escala mundial y se ha convertido en el principal exportador de productos textiles e indumentaria del mundo (CEPAL, 2017).

El nuevo escenario internacional implicó una serie amenaza para la industria nacional, teniendo en cuenta que el nuevo escenario ya no contempla un régimen especial que permita limitar importaciones provenientes de países de muy bajos salarios (Tavosnanska, Buchter, Ginsberg, Lobroff, & Silva Failde, 2010). Las consecuencias de estos sucesos no tardaron en aparecer en nuestro país. Las importaciones comenzaron a crecer de manera acelerada, alcanzándose en 2006 los máximos niveles de la década anterior y, en 2007 se superaron dichos niveles, siendo las importaciones asiáticas las que mostraron mayor dinamismo (Kestelboim, 2008).

II.V. Conclusión

La historia de la industria textil argentina ha sido poco sencilla, pero particularmente tras la llegada de gobiernos de corte neoliberal sufrió un proceso de desmantelamiento que no solo produjo un achicamiento del sector textil, sino que lo condujo a su cuasi destrucción. El período que se inicia tras la caída de la Convertibilidad dio por iniciado un período de crecimiento, tanto en lo que respecta a la producción, como al empleo, incorporando a miles de trabajadores que se encontraban en la informalidad. Sin embargo este crecimiento se ve amenazado tras la liberalización de comercio de productos textiles en 2005, lo que puso al sector en una situación de suma delicadeza.

**Capítulo III: La Política Comercial Externa
para el sector textil en el período 2005-2007
y su vinculación con el modelo de
desarrollo**

Como se ha mencionado previamente, el año 2005 marcó un antes y un después en el comercio mundial de productos textiles. La liberalización del comercio de los mismos ha dado un impulso a la competencia internacional, lo que presentó un serio desafío para nuestro país, que comenzó a sufrir a partir de 2005 una creciente presión importadora de productos de bajísimo costo, en su mayoría proveniente de países asiáticos. En el marco de una industria nacional orientada al mercado interno, y cuya contribución a la generación de empleo industrial es de altísima relevancia, las políticas públicas se volvieron imprescindibles para el futuro del sector, y en este sentido el Estado nacional decidió llevar a cabo una batería de medidas comerciales orientadas a proteger esta sensible industria nacional y los miles de puestos de trabajo que genera.

Como bien se hizo referencia en la introducción de este trabajo, para llevar adelante un análisis de la PCE de Néstor Kirchner en primer lugar, y luego de Cristina Fernández, se considera fundamental caracterizar el modelo de desarrollo que ambos mandatarios propugnaron considerando que este último factor juega un rol crucial a la hora de planificar una política comercial. Se pasará entonces a describir en primer lugar cual ha sido el modelo de desarrollo perseguido por ambos mandatarios y la consecuente estrategia comercial llevada adelante por los mismos.

III. I. La PCE y el Modelo de Desarrollo de Néstor Kirchner y Cristina Fernández.

Tanto Néstor Kirchner como su predecesora la mandataria Cristina Fernández van a impulsar un modelo de desarrollo muy diferente al que prevaleció las décadas anteriores conocido como neoliberalismo. Este se instaló por la fuerza a partir de la última dictadura cívico militar del año 1976, generando las bases y condiciones de un sistema especulador y liberal en lo económico, con profundización del modelo agroexportador, que luego se consolidaría bajo las recetas del Consenso de Washington en la década de los noventa. La liberalización comercial y financiera, la flexibilización laboral, políticas de desregulación, privatizaciones, el atraso cambiario hicieron un cocktail que terminó con una de las peores crisis económicas y sociales de la historia de nuestro país, dejando el desempleo por encima de los dos dígitos, sumado a los cada vez mayores números de indigencia e informalidad laboral. Para el modelo neoliberal u ortodoxo, es por medio del libre mercado que se resuelven los problemas económicos, y a través de una política macroeconómica “sana” se generan los incentivos necesarios para que sean los empresarios quienes lideren la transformación productiva basada en las ventajas comparativas internacionales que posee el país. En resumidas cuentas, bajo este modelo se privilegian las ventajas comparativas y la apertura comercial (Devlin & Graciela, 2009). La participación del Estado en la resolución de los problemas sociales es prácticamente nula, y en lo que respecta a la distribución del ingreso se rige por medio de las reglas del mercado (Zelicovich, Actis, & Lorenzini, 2017).

Tras el fracaso del neoliberalismo en nuestro país y la inevitable caída del régimen de convertibilidad se abrió paso a la llegada de gobiernos que marcaron una ruptura con el antiguo modelo, primero de la mano de Eduardo Duhalde y proseguido por los mandatarios Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Estos van a poner en marcha un modelo contrapuesto al anteriormente mencionado, apareciendo en escena un nuevo modelo de desarrollo conocido como neodesarrollismo. Este puede ser caracterizado como un conjunto de políticas públicas que van dirigidas a eliminar o bien compensar por medio de la intervención del Estado las fallas del mercado, ejerciendo este un papel en las actividades productivas. Bajo esta corriente, la regulación estatal de los movimientos de capital, del tipo de cambio, de la política comercial y de la tasa de interés se torna crucial para generar un marco macroeconómico estable y propicio en lo que respecta a la formación de capital, así como para la adquisición de ventajas competitivas (Zelicovich, Actis, & Lorenzini, 2017). A diferencia del neoliberalismo, bajo

este nuevo esquema se considera que las ventajas comparativas estáticas no pueden por sí solas impulsar la transformación productiva para alcanzar el desarrollo, por lo que la acción gubernamental se vuelve menester para dicha transformación (Devlin & Graciela, 2009).

Para este modelo el Estado debe además tener un rol estratégico en materia de inversión, política industrial y social. Este sería el actor encargado de impulsar diferentes políticas sociales y de transferencia de rentas, variables centrales para garantizar metas de crecimiento y desarrollo interno. Una política macroeconómica activa es también fundamental para alcanzar objetivos económicos, por lo que sugieren políticas de corte keynesiano a partir de un tipo de cambio competitivo, controles de capitales, una tasa de interés baja, control de la inflación y la búsqueda constante de superávits tanto comercial como fiscal (también llamados superávits gemelos) y se promueve una apertura regulada de la cuenta capital (Zelicovich, Actis, & Lorenzini, 2017).

El modelo de desarrollo que llevaron adelante los gobiernos denominados kirchneristas se basó en la recuperación del aparato productivo industrial y el estímulo al consumo en un mercado interno ampliado hacia el MERCOSUR, con intervención estatal a partir de una política de subsidios y planes sociales que permitan incentivar la actividad de promoción de competencia e ingreso (Giantomasi, 2018). Las autoridades nacionales han definido al modelo de desarrollo como la reconstrucción del capitalismo nacional, el cual estaría basado en la creación de un círculo virtuoso que enlaza la mayor actividad económica, el superávit, la mejor recaudación, la mayor inversión pública, la mejor infraestructura que impulse la competitividad y reduzca los costos, todo esto en un marco de equidad en el que la educación, la salud y el acceso a una vida digna estén al alcance de la población argentina (Zelicovich, Julio 2011).

El Estado se volvió una herramienta primordial para la transformación social, y no se buscó tan solo el crecimiento económico sino que este debía venir acompañado por la inclusión social, sobre la base de la industrialización del país. Resultó menester además, la creación de empleo así como la formalización de los mismos. Las políticas laborales pasaron a formar parte de la estrategia oficial para lograr mayores niveles de inclusión social, por lo que se colocó al incremento del empleo formal como el eje de la integración social (Alonso & Di Costa, 2015).

Por primera vez desde el modelo de Industrialización por sustitución de importaciones, el sector industrial volvió a ocupar un lugar central en la dinámica de crecimiento (Santarcángelo, 2013). Como bien se menciona desde el Ministerio de Economía de la

nación, *“El Estado Nacional puso en marcha una estrategia que redefinió el modelo de crecimiento y el rol del Estado, adoptando un perfil de mayor participación en la economía orientado a dinamizar la producción, revertir el proceso de desindustrialización, proteger el mercado interno y promover el trabajo nacional”* (MECON, 2009, pág. 31).

La PCE va a estar en consonancia con dichos objetivos. Resurgieron instrumentos comerciales que habían prevalecido en la década del ochenta, y se implementaron otros nuevos para apuntalar sectores productivos que habían quedado muy debilitados luego de las políticas neoliberales (Peri, 2008). La implementación de medidas de carácter “defensivas” como por ejemplo los aranceles, licencias de importación, medidas antidumping, valores criterio etc. destinadas a “proteger” la industria nacional de los intercambios comerciales externos va a ser una constante durante ambos gobiernos (Zelicovich, Julio 2011).

El sector textil históricamente se ha caracterizado por su sensibilidad en comparación con otras ramas de la industria nacional, y teniendo en cuenta que nos referimos a un sector cuya contribución a la creación de puestos laborales es muy alta, la protección se volvió imprescindible, sobre todo a partir de 2005, año en el cual se ingresa en un sendero de mayor vulnerabilidad tras la liberalización del comercio de textiles. Considerando que la defensa y estímulo a la industria nacional argentina fue uno de los pilares de la administración tanto de Kirchner como de Fernández así como de los puestos laborales de las mismas, se hizo necesario que el Estado nacional tomara una serie de medidas con el objetivo principal de contener el impacto negativo que pudiese traer aparejado la inundación de productos textiles de muy bajo costo en la producción y el empleo nacional. Se comenzaron a utilizar diversas herramientas de PCE con el objetivo de resguardar un sector tan sensible como lo es el textil (Industria, 2012).

Antes de pasar a explicitar la PCE en sus aspectos defensivos para la protección del Sector textil argentino llevada adelante por el presidente Néstor Kirchner, resulta menester hacer una breve descripción de los cambios que se produjeron en lo que respecta al comercio exterior de textiles a partir de 2005, que hicieron necesaria la aplicación por parte del gobierno nacional de mayores medidas de protección comercial.

III. II. El comercio exterior de textiles tras la caída del ATV

El año 2005 marcó un hito en la industria textil a nivel global así como en el plano local. Se da inicio a un período de mayor agresión comercial producto del proceso de liberalización global del comercio de textiles así como de la expansión de las exportaciones asiáticas, particularmente chinas. Si bien desde la caída de la convertibilidad la industria textil local venía de experimentando una expansión acumulada del 74,6% hasta 2005, a partir de dicho año el crecimiento va a ser ampliamente menor (INET, 2010). Para esta fecha, la principal preocupación sectorial fue el acelerado crecimiento de las importaciones. Las repercusiones de la caída del ATV en nuestro país empezaron a sentirse rápidamente; las importaciones crecieron de manera acelerada (sobre todo las provenientes de China) alcanzándose en 2006 los máximos niveles de la década anterior y, en 2007, los superó (Kestelboim, 2008). La siguiente tabla da cuenta de la variación en lo que respecta a las importaciones, exportaciones y en la balanza comercial de aquellos productos textiles comprendidos en la Sección XI: "Materias textiles y sus manufacturas" del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

Tabla 1: Exportaciones, importaciones y saldo comercial de materias textiles y sus manufacturas período 2005-2009

Año	Exportaciones en miles de dólares FOB Cap. (50 a 63 NCM)	Importaciones en miles de dólares CIF Cap. (50 a 63 NCM)	Saldo comercial
2005	486.584	911.531	-424.947
2006	491.124	1.066.725	-575.601
2007	574.641	1.314.455	-739.814

Fuente: elaboración propia a base de datos de INDEC

Las importaciones en el período comprendido entre 2005-2007 fueron en su mayoría de origen brasilero, seguidas por las importaciones provenientes de China. Entre ambas naciones, principales orígenes de las importaciones textiles, cubrieron más de

la mitad de las importaciones totales, seguidos por las provenientes del bloque ASEAN⁷.

Una de las características de este período es que las importaciones provenientes de China van a tomar dimensiones sin precedentes, pasando de representar un 6% del total de importaciones en el año 2003 a un 57% para fines de 2007 (Salgado, 2012).

La irrupción de importaciones asiáticas y particularmente chinas responde a la transformación sucedida a nivel global tanto en lo que respecta a la localización como al modo de producción de dicho sector, lo que a su vez se vio impulsado por la liberalización comercial del sector tras la caída del ATV. El ingreso chino a la OMC fue otro factor no menor que llevó al tremendo avance en sus exportaciones. Una característica fundamental de estos productos es su bajísimo valor, mientras que las importaciones textiles del resto del mundo rondan en un valor promedio de importación de 22,90 dólares por kilogramo, el valor chino es de 12,25 dólares por kilo (Kestelboim, 2008). Esta diferencia de precios se explica por la política estatal china, la cual interviene en todos los ámbitos de la cadena de valor afectando directamente los precios. Siguiendo al economista especializado en la cadena textil y de indumentaria argentina Mariano Kestelboim *“Existe una competencia desleal, donde no operan las leyes de mercado, no es una competencia entre empresas, sino que se trata de una guerra comercial en condiciones de gran desigualdad: son empresas pymes nacionales que compiten con una política global de una gran potencia mundial”* (Kestelboim, 2008, pág. 4). Pero este no es el único motivo que explica los bajos costos de los productos provenientes de China, sino que la gran diferencia de precios se explica además por los bajísimos salarios que se le otorgan a los obreros, quienes a su vez trabajan en condiciones similares a la esclavitud (situación que se extiende a otros países de la región) (Salgado, 2012). De esta manera, cuando importamos productos de este tipo estamos importando trabajo esclavo, es decir importamos las relaciones laborales vigentes en dichos países, lo que impacta directamente en la competitividad del sector nacional, haciendo muy difícil la competencia o bien, se termina por competir replicando el modelo de producción como sucedió en la década de los noventa (D’Ovidio, 2007).

Con respecto al comportamiento de las exportaciones tras la liberalización del sector textil, se observa un panorama más positivo en comparación con el de las

⁷ Comprende a la unión de países asiáticos: Myanmar, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, y Brunei.

importaciones, ya que las mismas aumentaron su valor en precios FOB entre los años 2005 y 2007.

En cuanto a los principales países destinatarios de las exportaciones argentinas se pueden mencionar los países del Mercosur, destacándose Brasil, y también otros países como China, Alemania, Italia, México, Chile, Perú, Turquía y Estados Unidos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010).

Sin embargo el aumento de las exportaciones no bastó para compensar el elevado incremento de las importaciones, por lo que la balanza comercial del sector textil continuó siendo deficitaria, déficit que incluso se profundizó.

III. III. Instrumentos de Política Comercial Externa utilizados para la protección de la Industria Textil bajo la administración de Néstor Kirchner tras la caída del ATV

Como bien se ha podido observar, la penetración de los países asiáticos en lo referido al rubro textil y vestimenta comenzó a acelerarse fuertemente a partir de 2005 tras la finalización del ATV y nuestro país no estuvo exento de esta corriente. La participación China en el mercado local se incrementó a partir de dicho año, por lo que la administración de Néstor Kirchner va a llevar adelante una serie de medidas con el objetivo de resguardar al sector. Comienzan a utilizarse diversas medidas para restringir las importaciones entre las que podemos mencionar: aplicación de Licencias no automáticas de importación, la incorporación de cada vez más productos sujetos a valores criterio para aquellos artículos más expuestos a las prácticas de subfacturación, creación de “aduanas especializadas” para centralizar los ingresos de los productos vulnerables, así como mayores requisitos documentales y procedimientos aduaneros más rigurosos (Bouzas, 2008). Se pasara a detallar cada una de las mismas con mayor precisión.

III. III. i. Aduanas especializadas

Una de las primeras medidas llevadas a cabo por la administración Kirchner para una mayor protección del complejo textil argentino fue la decisión en agosto de 2005 de la creación de Aduanas especializadas. Por medio de la resolución general N°1924/2005 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) se crea un sistema de Aduanas Especializadas mediante las cuales se deberán despachar de manera

obligatoria las importaciones definitivas para consumo de textiles (capítulos 50 al 63 de Común del Mercosur). Siguiendo lo dispuesto en la mencionada norma, la intención es la de intensificar los controles aduaneros sobre determinadas mercaderías sin que eso implique demoras en el tráfico comercial⁸. Dicha creación responde a la necesidad de intensificar los controles de las mercaderías importadas así como la regulación de la entrada de las mismas. En lo que respecta al sector textil se establecieron trece aduanas a lo largo y ancho del país⁹.

Si bien lo dispuesto en la norma el fin de la creación de las aduanas especializadas es la mera intensificación de los controles aduaneros, el hecho de que las mismas se hayan establecido para mercaderías favorecidas por diferentes políticas de protección llevó a que sean leídas como la incorporación de un obstáculo más a la importación de estos productos, constituyéndose como una barrera paraarancelaria a la importación tanto de textiles como de otros productos¹⁰. Siguiendo a los autores Andrés López y Daniela Ramos (2008), la incorporación de esta medida se dio como resultado de las crecientes presiones del sector industrial para proteger la producción local frente a la creciente competencia china como así también de otros países asiáticos. Los mismos afirman que la adopción de esta medida resulta comprensible teniendo en cuenta el tremendo impacto sobre el empleo de las importaciones de muy bajo costo.

Tras el arribo de una nueva administración al mando de Mauricio Macri, y bajo un modelo económico muy diferente al que primó bajo los gobiernos “kirchneristas”, se tomó la decisión en agosto de 2017 de dejar sin efecto estas aduanas especializadas. La AFIP por medio de la Resolución General N° 4097-E¹¹ derogó el régimen de aduanas especializadas “*a efectos de evitar demoras injustificadas en la cadena logística*” y considerando que “*la adopción del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), determina la revisión y el rediseño de los procedimientos vigentes, a efectos de optimizar el control aduanero y otorgar máxima fluidez a las operaciones de comercio internacional*”.

⁸ Noticia Diario La Nación. Consultado el 15/05/2018. Disponible online en <https://www.lanacion.com.ar/735739-la-constitucionalidad-de-las-aduanas-especializadas>

⁹ Se establecieron aduanas especializadas en las ciudades de: Buenos Aires, Ezeiza, Paso de los Libres, Córdoba, Rosario, Campana, Mar del Plata, Puerto Iguazú, Bahía Blanca, Santa Fe, Puerto Madryn, Puerto Deseado, Comodoro Rivadavia, Santo Tomé, Mendoza, San Juan, Salta y La Plata

¹⁰ Noticia Diario La Nación. Consultado el 17/05/2018. Disponible online en <https://www.lanacion.com.ar/1246276-prestidigitacion-de-importaciones>

¹¹ Disponible online en http://biblioteca.afip.gob.ar/pdf/BOL_DGA_0018_1_2017.PDF. Consultado el 20/10/2018.

III. III. ii. Licencias de importación

Las licencias de importación, siguiendo al “Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de licencias de importación” de la OMC son aquellos procedimientos administrativos utilizados para la aplicación de los regímenes de licencias de importación que precisan ya sea una documentación distinta de la necesaria a efectos aduaneros o bien la presentación de una solicitud al órgano administrativo pertinente para efectuarse la importación en el territorio aduanero del país importador (OMC, 1994). Este tipo de medidas son de carácter administrativo y se encuentran reguladas por la OMC. Las barreras administrativas son una herramienta eficaz para un gobierno que busca restringir las importaciones, sin hacerlo formalmente, ya sea por procedimientos sanitarios, de seguridad o aduaneros.

La OMC contempla el establecimiento de dos tipos de trámites de licencias de importación: por un lado, las licencias automáticas (LA) son aquellas en las que las solicitudes de licencias de importación se aceptan a todos los que la soliciten sin ningún tipo de discriminación (siempre y cuando cumplan con los requisitos de reglamentación), y sus fines son meramente administrativos por lo que no deben tener efectos restrictivos sobre el comercio. El trámite para su concesión deberá ser menos a diez días hábiles desde el momento de la presentación de la solicitud. Por el contrario, las licencias no automáticas (LNA) no son otorgadas de manera indeliberada como las anteriores, sino que es el Estado quien las otorga una vez que este verifica que cumple con determinados requisitos. La OMC dispone, que estas no deberán tener efectos de restricción o distorsión adicional a los resultantes del establecimiento de la restricción. Las LNA deberán guardar relación (tanto en lo que refiere a su alcance como su duración) con la medida a la que este destinada. Las mismas no implicarán más cargas administrativas que las necesarias para tal medida (OMC, 1994).

Las autoridades argentinas han fundamentado la necesidad de la utilización de este tipo de medidas basándose en “cambios significativos en los flujos de comercio cuyo comportamiento resulta conveniente evaluar”, y se ha indicado que el objetivo principal de éstas es la defensa de aquella industria nacional que se vea amenazada por las importaciones (INET, 2010).

Las LNA a pesar de que no implican un incremento directo de los costos de importación, sí lo hacen de una manera indirecta, ya que aparecen gastos extra para el importador como por ejemplo el costo de almacenamiento de la mercadería que se encuentra a la espera de aprobación, a lo que podemos agregar la incertidumbre para

el mismo respecto de la resolución del trámite. Tanto una demora o bien el rechazo del permiso de importación, implicarían importantes pérdidas para el importador (Heyn & Moldovan, 2011). Un aspecto fundamental de las LNA, es que dada la incertidumbre del importador con respecto a la resolución del trámite y la posibilidad de que la licencia no sea otorgada o bien demore en su tratamiento, es factible que genere un efecto disuasivo en los importadores, ya que la imposiciones de trámites de importación genera riesgos y costos vinculados a la pérdida de posiciones de mercado. En este sentido, las mismas son eficaces para influir en las estrategias empresariales, dado que desalienta las prácticas importadoras, forzando cambios en la conducta empresarial que operarían a favor de la inversión. Se vuelve entonces una herramienta muy efectiva para proteger actividades productivas locales consideradas sensibles de la competencia extranjera, y el hecho de que esté permitida por la OMC la hace de mayor relevancia, dado que posee muy bajos riesgos de sanciones y retaliación (Heyn & Moldovan, 2011).

En nuestro país este tipo de medidas comenzó a ser utilizadas en el año 1999 en el marco de la fuerte devaluación brasileña con el objetivo de proteger sectores sensibles¹² y a partir del año 2004 van a tomar un nuevo impulso (Heyn & Moldovan, 2011). En un contexto en el que las importaciones de productos provenientes del gigante asiático iban en aumento, el gobierno nacional recurrió al uso de este tipo de medidas para poner un freno a las mismas. El sector textil va a ser uno de los que se buscó proteger teniendo en cuenta su fuerte contribución a la creación de puestos de trabajo y su fragilidad ante la competencia externa. La administración Kirchner utilizó LNA para el sector textil a partir de 2007, ante una iniciativa de la Cámara Argentina de Empresas de la Industria del Sweater, incorporándose así los Certificados de Importación de Productos Textiles (CIPT) por medio de la Resolución MEyP 343/07¹³ la cual abarcaba todas las categorías de sweaters. Como resultado de esta medida, en 2008 fue el único sector en el rubro de indumentaria que no registró crecimiento de la importación de más de dos dígitos (INET, 2010). Esta experiencia que resultó ser muy exitosa, sentó las bases para que posteriormente se extienda el uso de este tipo de herramienta.

¹² Se introdujeron LNA para el sector de calzado y papel. En ambos casos, las LNA se justificaron sobre la base de un nuevo requisito de “control del etiquetado previo a la comercialización” dispuesto por la Secretaría de Industria, Comercio y Minería.

¹³ Se exigió Certificado de Importación de Productos Textiles (C.I.P.T.) exclusivamente para las solicitudes de destinación de importación definitiva para consumo de las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M.) 6110.11.00, 6110.12.00, 6110.20.00, 6110.30.00, 6110.90.00, 6111.10.00 únicamente suéteres (jerseys), 6111.20.00 únicamente suéteres (jerseys), 6111.30.00 únicamente suéteres (jerseys), 6111.90.00 únicamente suéteres (jerseys).

Con respecto a las licencias automáticas se utilizaron para el sector la Declaración Jurada de Composición de Producto (DJCP) así como las Licencias Automáticas Previas a la Importación (LAPI). Las primeras siguiendo la normativa de la misma, la mercadería debe indicar el origen y procedencia y debe contar con una etiqueta en la que consten los materiales y los componentes de los productos importados. Estas se tramitan de manera manual y se formalizan mediante una solicitud que se presenta en la Dirección de Importaciones de la Subsecretaría de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales. El régimen, que se encuentra vigente desde 1995¹⁴, se aplicó para importaciones de tejidos, prendas y confecciones.

Por otro lado, encontramos las ya mencionadas LAPI cuyo objetivo siguiendo a la resolución N° 17/99 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOyS) era el monitoreo anticipado de las importaciones, a los efectos de detectar alertas tempranas sobre la base de la información estadística recogida y realizar análisis que sirvan para la toma de decisiones que puedan traducirse en medidas puntuales. En primer lugar su denominación fue la de “Formulario Informativo” y luego como consecuencia de su informatización a través del Sistema Informático María (SIM), por Resolución N° 820/99 del MEyOySP, adoptaron la denominación de Licencias Automáticas Previas de Importación (LAPI). La cadena de valor textil contó con más de 400 posiciones arancelarias que requerían LAPI para su importación durante la administración Kirchner.

III. III. iii Medidas Antidumping

Las medidas antidumping forman parte de las excepciones a la práctica de no discriminación a los que pueden recurrir los interlocutores comerciales dentro de los acuerdos de la OMC. Cuando hablamos de dumping, hacemos referencia a una discriminación de precios internacional, y se da cuando un productor cobra un menor precio a los compradores extranjeros que a los domésticos por un bien igual o comparable (Chacholiades, 1985). Este tipo de práctica claramente puede representar un daño tanto a una empresa como sector de la producción nacional ya que los bajos precios de los productos importados pueden implicar una caída en la participación en el mercado nacional, produciendo pérdidas de puestos de trabajo, disminución de las utilidades e incluso llevar al cierre de plantas industriales. La OMC estableció de qué manera los gobiernos nacionales pueden reaccionar frente al Dumping en el “Acuerdo Antidumping” con el fin de proteger sus ramas de

¹⁴ Resolución N°850/96 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y su modificatoria y N° 1.318/98

producción nacional. Siguiendo al mencionado acuerdo, para que el gobierno pueda llevar adelante una medida de este tipo debe iniciar en primera instancia, una investigación que demuestre la existencia de dumping, así como también calcular su magnitud y demostrar el daño o amenaza de daño que podría ocasionar sobre la rama de producción nacional (OMC, 1994). En la práctica, la medida antidumping toma la forma de un arancel aplicado a un producto determinado de un país exportador (por lo que se trata de un instrumento de política comercial que discrimina según país de origen) para lograr, de esta manera, que el precio de dicho producto se acerque al valor “normal” o para suprimir el daño que haya causado a la rama de producción nacional del país importador. Es decir, para la aplicación del “derecho antidumping” se hace necesario establecer la relación de causalidad entre la práctica desleal y el daño. Si luego de realizar las investigaciones necesarias el país importador decide establecer un derecho antidumping a un determinado producto, ese derecho deberá percibirse en la cuantía apropiada a cada caso particular y sin discriminación sobre las importaciones de ese producto, cualquiera sea su procedencia. La cuantía no deberá exceder del margen de dumping (OMC, 1994).

En Argentina es el Ministerio de Economía y Producción a quien le compete la iniciación de investigaciones antidumping y de medidas compensatorias. Con respecto a la determinación del margen de dumping o de la subvención, las recomendaciones y la iniciación de investigaciones están a cargo de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial, y la autoridad competente con respecto al análisis del daño y de la amenaza de daño es la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE). Los derechos antidumping ya sean provisionales o finales, pueden consistir en derechos ad valorem o específicos, y los mismos se fijan de manera prospectiva y no pueden exceder el margen de dumping. Estos derechos deben permanecer en vigor sólo durante el período necesario para contrarrestar el dumping y no pueden tener una duración de más de cinco años. Sin embargo, las resoluciones por las que se imponen este tipo de derechos pueden someterse a revisión luego de un año de su establecimiento o bien, de su última revisión¹⁵.

Este tipo de medida fue utilizada ampliamente por los gobiernos denominados kirchneristas, aunque toma mayores dimensiones luego de la crisis de 2008, año a partir del cual se imponen nuevas medidas antidumping para productos en su mayoría provenientes de Asia.

¹⁵ Decreto N° 1326 de 10 de noviembre de 1998.

Como se ha mencionado con anterioridad, en estos años comienza a evidenciarse una mayor competencia proveniente de países de muy bajo costo, específicamente desde China quien para este entonces ya lideraba el ranking mundial como primer exportador de productos textiles. De esta manera el uso de medidas antidumping se tornó una herramienta muy eficaz para limitar importaciones que pudiesen afectar a las economías nacionales, siendo además una de las pocas herramientas contempladas por la OMC. Sin embargo, no es menor la aclaración de que nuestro país en 2004 firmó con el gobierno chino el “*Memorando de entendimiento entre la República Argentina y la República Popular China sobre Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones*” por medio del que se le otorgó a China el reconocimiento de economía de mercado. Siguiendo dicho acuerdo, el Estado nacional argentino no aplicará ningún trato discriminatorio a las importaciones provenientes de China; no podrá además utilizar una metodología que no se base en una comparación estrictamente con los precios internos o los costos chinos en aquellos casos en que exista una investigación por Dumping¹⁶. Esta situación limita la posibilidad de aplicar un instrumento crucial para la defensa comercial como lo son las medidas antidumping (Oviedo, 2006). De acuerdo con esto, el memorando afectaría a aquel sector de la burguesía industrial mercado internista ya que pone en riesgo el mantenimiento de los puestos de trabajo que el modelo propugna, y por otro lado lo pone en un lugar de subordinación con respecto a otros sectores de la economía nacional referidos al campo (Nacht, 2012). Podría afirmarse entonces que existen incongruencias entre el protocolo firmado y la concepción ideológica del gobierno al reconocerlo como economía de mercado (y no de transición como lo había hecho la OMC) (Oviedo, 2006). Sin embargo el presidente Néstor Kirchner promulgó el decreto 1860, el cual permite la limitación de productos textiles y de vestimenta de origen chino. El mismo establece que: “*podrán aplicarse medidas de limitación a importaciones de productos textiles y de vestimenta provenientes de la República Popular China y comprendidos en el Acuerdo Sobre Textiles y el Vestido de la Organización Mundial de Comercio, cuando se considere que amenacen, debido a la desorganización del mercado, obstaculizar el desarrollo ordenado del comercio de esos productos*”¹⁷. Es decir que dicho decreto habilita a colocar restricciones cuantitativas de las importaciones textiles hasta el 31 de diciembre de 2008, permitiéndole al gobierno nacional continuar con la protección de

¹⁶ Esto le impide a Argentina tomar en consideración los precios de un tercer país comparable, y no solo los precios o costos chinos que distan de ser los precios internacionales.

¹⁷ Decreto 1860/2004 Disponible online en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102074/norma.htm> consultado el 14/05/2018

un sector clave en la economía nacional por su contribución a la creación de puesto de trabajo (Oviedo, 2006).

Durante la Administración de Néstor Kirchner, se aplicó tan solo una nueva medida antidumping el en sector textil para “Tejidos planos de filamentos sintéticos” provenientes de Indonesia, Malasia, República de Corea y Tailandia. En este caso se fijaron valores mínimos de exportación FOB definitivos por el término de dos años. Se siguieron aplicando además medidas adoptadas con anterioridad para “Tejidos de polipropileno” chilenos, “Tejidos de filamento de acetato y fibras de poliéster” de la República de Corea.

III. III.iv. Valores Criterio

A las ya nombradas herramientas utilizadas por la Administración de Néstor Kirchner se sumaron los denominados Valores Criterio. Estos comienzan a ser utilizados en nuestro país con dicha denominación a partir del año 2005 (anteriormente se denominaban “valores referenciales”) por medio de la Resolución N° 1907¹⁸. La misma le confirió a la AFIP el derecho de establecer este tipo de valores a través de la Dirección General de Aduanas (DGA). Los Valores Criterio refieren a valores o precios de la mercadería importada vigentes al momento de la importación o en un momento próximo a la misma. Su función principal es la de hacer de “Precios de Referencia”, a partir de los cuales se pagan los derechos aduaneros e impuestos de importación. Estos precios son determinados por la Aduana a partir de información del comercio internacional, y queda en manos del importador probar que los precios a los cuales realizó la importación sean los valores de mercado (INET, 2010). La Resolución N° 1907 afirma que las mismas son necesarias para *“enfrentar la evasión fiscal y combatir las prácticas de subfacturación en la importación de mercaderías ya que las mismas causan graves daños a la economía nacional a la vez que permiten eludir el pago de los Derechos de Importación y demás tributos afectando los ingresos fiscales”*. Y agrega *“corresponde implementar procedimientos que posibiliten corroborar las razones de mercado o de otra índole que hubieran podido contribuir a la fijación del precio pactado”*. *“Que el Manual sobre los Controles en la Valoración en Aduana (Documento 36660-5) de la Organización Mundial de Aduanas (O.M.A) establece que un primer control tiene por objeto verificar que el precio declarado concuerde con los usuales en la rama de la*

¹⁸ Administración Federal de Ingresos Públicos. Resolución General 1907. En <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/107648/texact.htm> consultado el 21/02/2018

industria o comercio y con los de mercaderías idénticas o similares. Que de conformidad con las pautas establecidas por el Comité Técnico de Valoración de la Organización Mundial de Aduanas, a través de las Directrices relativas a la elaboración y utilización de una base de datos nacional de valoración que funcione como instrumento de evaluación de riesgos, resulta procedente establecer una base de datos de valores, criterio concebido como instrumento para evaluar los riesgos potenciales con respecto a la veracidad o exactitud de los valores declarados, permitiendo así seleccionar determinadas Destinaciones de Importación para su examen posterior”.

Los valores criterio son determinados por la DGA, teniendo en cuenta el valor oficial declarado en el lugar de importación para consumo del bien y la información de las bases de datos disponibles en el sector público y privado. Todas aquellas importaciones cuyos valores declarados sean inferiores a los valores criterio, estarán sujetos al pago de una garantía equivalente a la diferencia de tributación entre los derechos que se pagan sobre el valor declarado y los Valores Criterio.

El establecimiento de los Valores Criterio en el sector textil fue otra de las medidas utilizadas para su protección, y fue una medida importante que limitó la extensión de las operaciones de subfacturación en el rubro. En efecto, se dispusieron 1.105 nuevos valores criterio en la cadena textil-indumentaria entre 2005 y 2008 (INET, 2010).

Esta herramienta se utilizó en primer lugar a partir de 2005 para diversos productos textiles como jerseys, sueters, chalecos¹⁹, camisas, ropa de bebés²⁰. En 2006 se agregan tejidos de diversos tipos²¹, terciopelo²², hilados de algodón²³, telas impregnadas. Para el 2007 se incorporan valores criterio para Tejidos de Mezclilla (denim)²⁴ y se agregaron otros productos confeccionados²⁵.

III. III. v. Normas de Origen

El uso de este tipo de instrumentos en el rubro textil viene desde la década de los noventa, y se siguieron utilizando por la administración de Néstor Kirchner y posteriormente por Cristina Fernández. Si bien durante la gestión de Néstor no se

¹⁹ Nota Externa N° 26/2005

²⁰ Nota Externa N° 29/2005

²¹ Nota Externa N° 10/2006, Nota Externa N° 71/2006

²² Nota Externa N° 16/2006

²³ Nota Externa N° 24/2006

²⁴ Nota Externa N° 26/2007

²⁵ Nota Externa N° 54/2007

extendió el uso de Certificados de Origen, si se continuaron exigiendo en el rubro, siendo el sector más beneficiado por las mismas.

El objeto principal de las normas de origen es determinar la identidad del país en el cual una mercancía ha sido producida. Indican las condiciones o requisitos en materia de su composición con respecto a insumos y bienes intermedios que debe cumplir un producto para que de esta manera se pueda identificar su verdadera nacionalidad. Éstas pueden ser de carácter estadístico, técnico-productivo o de comercialización internacional. Las mismas son de gran relevancia a la hora de mejorar y poner en marcha una determinada política comercial ya que determinan con precisión la procedencia geográfica de un bien importado, y en este sentido, ayudan a mejorar la ejecución de distintos instrumentos de política comercial como por ejemplo aplicar medidas tanto arancelarias como no arancelarias (o bien eximirlos de los mismos), adjudicación de cupos arancelarios, obtención datos certeros sobre la procedencia y el destino del intercambio mundial de bienes, entre otros (Izam, 2003).

Existen dos tipos de normas de origen, por un lado encontramos las preferenciales, que son aquellas que se aplican por un esquema comercial de carácter selectivo, que otorga un trato arancelario especial y favorable ya sea a uno, varios o a todos los países miembros. Por otro lado, las normas de origen no preferenciales son aplicadas al comercio internacional que se realiza por fuera de todo acuerdo que otorgue cualquier tipo de privilegios arancelario o no arancelario (Izam, 2003).

En Argentina se utilizan ambos tipos de normas de origen, tanto de tipo preferencial como no preferencial. Estas últimas están reguladas por las Resoluciones N° 39/96, N° 763/96 y N° 381/96 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y por la Resolución N° 437/07 del ex Ministerio de Economía y Producción. Conforme a estas normas, se considera que un producto es originario de un país determinado si los productos han sido íntegramente elaborados en ese país o, en el caso de que hayan participado más de un país en el proceso de producción, se determine aquel en el que el producto haya sido sometido a la última transformación sustancial. Corresponde al país de origen expedir el Certificado de origen, ya sea por la autoridad gubernamental que corresponda o por la entidad a la que se haya delegado tal función. Posteriormente, los certificados de origen deben ser intervenidos por el consulado argentino con jurisdicción en el país de origen y la validez será de seis meses²⁶.

A nivel nacional se hace un uso extensivo de Certificados de Origen para el sector

²⁶ Resolución N° 763/96 de 7 de junio de 1996 del MEO.SP.

textil siendo uno de los que cuenta con mayor uso de esta medida, exigiéndose Certificados de Origen no preferencial para tejidos, prendas, confecciones (todas las posiciones arancelarias que van desde los capítulos 51 a 64 de la NCM, con algunas excepciones) que estén destinadas al consumo nacional, con independencia del país exportador del que procedan. También son exigidas para productos que han sido sometidos a una investigación respecto a una medida correctiva sin que dicha investigación haya concluido, con independencia de su país de procedencia.

Como se mencionó anteriormente, Argentina también aplica normas de origen preferenciales para las importaciones que proceden de países con los cuales se han suscrito acuerdos preferenciales. Forman parte de los acuerdos preferenciales el MERCOSUR, ALADI, y los Acuerdos de Complementación Económica. Con respecto al Mercosur, rigen normas de origen especiales. En el nomenclador se requieren Certificados de Origen únicamente para la Sección XI: Materiales textiles y sus manufacturas: capítulos 52 al 63 y en la Sección XII el capítulo 64 referido a calzado, polainas y artículos análogos (Peri, 2008). Esto nos da la pauta de que el sector textil es tomado con gran cautela para las autoridades nacionales, por lo que la protección al sector dada la sensibilidad a la competencia extranjera es muy tenida en cuenta.

III. IV. El empleo y la producción en la industria textil tras la liberalización comercial. Período 2005-2007

El sector textil se caracteriza por ser uno de los más destacados de la economía argentina debido principalmente a su contribución en la generación de puestos de trabajo, particularmente la industria de la confección ya que hace uso intensivo de mano de obra. Al tratarse a su vez de una industria transformadora de insumos textiles que genera alto valor agregado en sus producciones, se vuelve una actividad económica fundamental para atacar un problema estructural en nuestro país como lo es la desocupación (Instituto de Desarrollo Industrial, 2004).

Sin embargo el empleo en el sector textil y particularmente el eslabón de confecciones posee características propias que lo diferencian de otras industrias²⁷. En el capítulo

²⁷ Es importante diferenciar el sector industrial textil y el de confecciones dado que el primero posee un grado mayor de formalidad dados los requerimientos de gran acervo de capital y al tipo de maquinarias utilizadas. Son los talleres de confección en los cuales se hace uso intensivo de mano de obra los que experimentan mayores índices de trabajo informal e incluso esclavo (Adúriz, 2009).

anterior se explicitó muy brevemente que en nuestro país la década de los noventa y sus políticas neoliberales trajeron terribles consecuencias para los trabajadores del sector, ya que se avanzó en la precarización e informalización laboral como mecanismo de licuación de costos para sobrevivir a la competencia internacional, dando como resultado la creación y proliferación de pequeños talleres en los que se terceriza la confección. Gran parte del empresariado nacional argumentó que la necesidad de dichas reformas eran necesarias para mantener la producción local dada la imposibilidad de hacer frente a la competencia internacional, pero siguiendo a Montero (2012), si bien las importaciones afectaron a la producción, en Argentina esto ha sido utilizado más bien como pretexto para justificar la informalidad laboral del sector. Se instaló a partir de entonces una nueva modalidad de trabajo en la cual la actividad tendió a desverticalizarse, es decir se produjo una desintegración de las etapas productivas las cuales son trasladadas a proveedores independientes, mientras que las empresas se concentran en los segmentos de mayor valor agregado como lo son por ejemplo: el corte, el diseño, el marketing y la comercialización (Salgado, 2012).

Entre las múltiples razones que poseen los empresarios para adoptar la tercerización se pueden mencionar: la reducción de costos, la posibilidad de evitar responsabilidades legales por las condiciones y accidentes de trabajo en su cadena productiva, la transferencia del riesgo de la marca o empresario al confeccionista o tallerista, a lo que se le suma el hecho de que no debe afrontar costos laborales en momentos de bajas de ventas (Lozano, 2009). Esta nueva modalidad de producción en la industria de la indumentaria sentó las bases para que la situación laboral esté marcada por la irregularidad, la explotación, e incluso la trata de personas en los talleres de confección. En este rubro, siguiendo a la autora María D´Ovidio (2007) el uso de los sectores marginados de la sociedad se convirtió en la regla y no la excepción, siendo dos los particularmente afectados por este nuevo modo de producción. En primer lugar, se encuentran las mujeres, debido a que aún prevalece (aunque con matices) la noción de roles sociales que se le atribuyen a cada sexo. Existe una segmentación horizontal que concentra a las mujeres en ocupaciones consideradas culturalmente “femeninas”, lo que a su vez genera una pronunciada segmentación vertical que las ubica en puestos de menor jerarquía, por ende con peores remuneraciones y menor estabilidad laboral (Carrera, 2006). Otro de los sectores de la sociedad que se vio profundamente perjudicado por estos cambios fue la población migrante, en su mayoría proveniente de países limítrofes. Este grupo

trabaja en talleres la mayoría clandestinos bajo terribles condiciones de trabajo, condiciones que se han denominado “esclavitud del siglo XXI” (D’Ovidio, 2007).

Como se mencionó anteriormente, con la llegada al poder de Néstor Kirchner se puso en marcha el modelo de desarrollo neodesarrollista, de fuerte base industrialista, que puso a la creación de empleo formal como prioridad. El nuevo patrón de crecimiento económico introdujo un cambio sustantivo en el comportamiento del empleo. Se experimentó un notable crecimiento de la ocupación mayoritariamente en condiciones formales (Campos, 2008), y se redujo además el porcentaje de trabajadores en la economía informal tanto en la industria textil como en la de confecciones (Porta, Santarcángelo, & Schteingart, 2016). La etapa que se inicia en la post Convertibilidad abre entonces un período en el cual el empleo formal en la industria textil se recompone arduamente así como también se observaron mejoras en lo que respecta a la informalidad laboral, en contraste con la década anterior en la cual la precarización laboral se había tornado la regla y no la excepción en el sector confecciones. Siguiendo los datos brindados por el Instituto Nacional De Censos (INDEC), el Índice de Obreros Ocupados²⁸ (IOO) tanto para la fabricación de productos textiles como para la industria de la Confección aumentó en el período 2005-2007:

Tabla 2: índice de Obreros Ocupados en la Fabricación de Productos Textiles y Prendas de Vestir período 2005-2007

Año	IOO en Fabricación de Productos Textiles	de IOO en Fabricación de Prendas de Vestir*
2005	78,6	71,9
2006	82	77
2007	85,9	78,5

*Fuente: elaboración propia en base a INDEC Base: 1997=100. *Incluye además terminación y teñido de pieles.*

²⁸ El Índice de Obreros Ocupados expresa la cantidad de obreros ocupados a nivel anual en relación al año base. Comprende al personal con categoría no superior a la de supervisor afectado al proceso productivo del local, ya sea en la elaboración de bienes, control de calidad, acarreo dentro del local, tareas auxiliares a la producción, mantenimiento de equipo de producción, almacenaje y reparación de bienes producidos en el local. Se considera al personal mensualizado o jornalizado, en relación de dependencia o contratado a término. Se excluye a los propietarios, empleadores y socios activos que no perciben sueldo, familiares y otros asalariados y al personal obrero de agencia, al personal técnico o administrativo, a los trabajadores a domicilio, contratistas y sub contratistas.

Con respecto a los índices de informalidad laboral, tomando las investigaciones de los autores Porta, Santarcángelo y Schteingart (2016) hubo avances. Mientras que en 2002 la informalidad laboral en el sector textil y de confecciones era de un 30,3% y un 65% respectivamente, tras la administración Kirchner, los mismos índices fueron de 25,4% y 61,5%.

La producción para este período también tuvo una tendencia a la alza. Los datos arrojados por el INDEC en lo que respecta al Índice de Volumen Físico²⁹ (IVF) de la producción para este período fueron los siguientes:

Tabla 3: Índice de Volumen Físico de la producción de productos textiles y prendas de vestir período 2005-2007

Año	IVF para la Fabricación de productos textiles	IVF para la Fabricación de prendas de vestir*
2005	62,6	79,3
2006	63,8	81,1
2007	69,2	84,8

Fuente: Elaboración propia en base INDEC Base: 1997=100 *Incluye además terminación y teñido de pieles

A tasas menores que los años anteriores la producción continuó mostrando señales de crecimiento a pesar del avance de las importaciones y la mayor competencia internacional. Si bien el sector venía de evidenciar un crecimiento en torno al 8% entre 2004 y 2005, los años siguientes lo hizo a una tasa del 6,5% en 2006 y del 5,5% en 2007. Las importaciones explican en gran parte este desaceleramiento en la producción, pero se le agregan además otros factores internos que explican este hecho como fue el aumento de la inflación y su respectivo impacto en la demanda de productos textiles, así como también un tipo de cambio que se mantuvo estable lo que comenzó a deteriorar los niveles de rentabilidad (Kestelboim, 2008).

²⁹El Índice de Volumen Físico de producción se construye a partir de la Encuesta Industrial Mensual realizada por el INDEC, que abarca aproximadamente 3.000 empresas cuya dimensión supera los 10 ocupados. Mensualmente se registran datos de valor de las ventas de bienes producidos con materia prima propia, variación de existencias, ocupación, horas trabajadas y salarios pagos, entre otros y se deflacta a las ventas nominales (facturado) a través del Índice de Precios Internos Mayoristas (IPIM) de productos manufacturados.

III. V. Conclusión

Durante este período (2005-2007) en nuestro país comienzan a sentirse las primeras consecuencias producto de la liberalización comercial del sector textil, dando como resultado un importante salto importador. Ante esta situación, la administración Kirchner utilizó diversas herramientas comerciales de tipo defensivas como lo fueron las licencias de importación, tanto automáticas como no automáticas, el uso de valores criterio y la creación de aduanas especializadas para poder resguardar el sector. El uso de estas medidas es consecuente con el modelo de desarrollo perseguido por dicho gobierno, teniendo en cuenta la importancia que se le otorga al entramado industrial nacional, así como a los puestos laborales de las mismas. En este período, a pesar del gran aumento de la competencia internacional y de la avalancha de importaciones que debió hacer frente la industria textil y del vestido nacional, continuó mostrando señales de crecimiento aunque a tasas menores. Se puede destacar además que el empleo formal en el sector aumentó, y a su vez se redujeron los índices de empleo informal. Es claro que con respecto a esto último, el número de informalidad continuó siendo muy elevado, principalmente en el eslabón indumentaria.

**Capítulo IV: La PCE para la protección textil
durante la administración de Cristina
Fernández**

La administración de Cristina Fernández estuvo atravesada por un contexto tanto internacional como nacional muy diferente a la de su antecesor Néstor Kirchner. La crisis financiera internacional desatada en 2008 en el plano internacional y la crisis del campo que se produjo a nivel interno golpearon la sensible industria textil argentina. Como se mencionó en el capítulo anterior, la misma venía de venía de evidenciar un crecimiento sostenido tras la caída del régimen de convertibilidad, situación que va a encontrar un límite a partir de 2008, año en que comienzan a observarse algunos síntomas de estancamiento que encendieron alarmas en el sector. Ante esta situación el gobierno a cargo de la mandataria Cristina Fernández de Kirchner va a implementar una nueva batería de medidas comerciales para la protección de la industria textil nacional, además de profundizar las ya existentes. Antes de detallar estas últimas, se realizará una breve descripción de las circunstancias que marcaron el período en cuestión.

IV. I. El contexto nacional e internacional y su impacto en la industria textil argentina

Como se hizo referencia con anterioridad, uno de los sucesos que marcaron la administración Fernández fue el desarrollo de la crisis financiera internacional desatada en 2008. Como consecuencia de la misma, a nivel mundial las tasas de crecimiento descendieron y los flujos del comercio internacional fueron menores, fundamentalmente como consecuencia de la caída de la demanda de los países desarrollados (Actis & Zelicovich, 2012). Este último hecho derivó en una gran cantidad de remezones que generaron una sobreoferta mundial que buscó ser colocada en los mercados internacionales a precios dumping. Ante esta situación crecieron los temores sobre los efectos que dicha crisis pueda traer aparejada en la sociedad y la economía argentina por lo que el gobierno nacional centró su preocupación sobre esta cuestión (MECON, 2009). La PCE va a estar entonces orientada a monitorear y desalentar el ingreso masivo de importaciones competitivas poniéndose énfasis en los sectores considerados sensibles, principalmente aquellos intensivos en el uso del factor trabajo, entre los que se pueden destacar el sector textil³⁰ (MECON, 2009). La PCE viró hacia un carácter más defensivo, profundizándose el uso de medidas en su mayoría de tipo no arancelarias como por ejemplo las licencias no automáticas de importación, controles de divisas, instrumentos como la declaración jurada anticipada de importaciones, medidas antidumping, incremento de los valores de referencia de las importaciones y también un importante aumento de los aranceles máximos permitidos dentro del arancel externo común del MERCOSUR (Zelicovich, Actis, Calderón, & Lorenzini, 2016).

La necesidad de estas medidas aparecen mencionadas en el Plan Estratégico Industrial lanzado en 2012: *“El primer paso para consolidar el crecimiento de la industria es protegerla de la competencia desleal generada por aquellos países que emplean dumping comercial, financiero, ambiental y social, para abrir nuevos mercados, así como de la aplicación de subsidios (principalmente por parte de los países desarrollados). A su vez, esta sustitución de importaciones con los incentivos adecuados, permite la consolidación de las cadenas de producción locales, a través del incremento de la demanda intraindustrial de bienes intermedios y bienes de capital, hoy escasos o no*

³⁰ Otros sectores protegidos fueron el de electrodomésticos, bienes electrónicos, artículos para el hogar, calzado, juguetes etc.

producidos. Los recientes remezones de la crisis internacional hacen que se necesite un monitoreo permanente de estas acciones, para evitar daños a la industria y el trabajo argentinos” (Industria, 2012, pág. 33).

En miras a paliar los efectos no deseados de la crisis internacional, el gobierno nacional aplicó además políticas tendientes a la promoción de la actividad interna vía la expansión del gasto y la inversión pública, la promoción y protección de la producción nacional, estímulos al consumo, complementadas con medidas orientadas a preservar el nivel de empleo (en particular el empleo registrado) y mejorar los ingresos de la población (MECON, 2009). En este sentido, desde el Ministerio de Economía se señaló lo siguiente:

“El Gobierno avanzó con una serie de políticas dirigidas a preservar el equilibrio de la economía. La estrategia de promoción de la actividad interna vía la expansión del gasto y la inversión pública, el impulso y protección de la producción nacional, los estímulos al consumo y el desaliento al ingreso masivo de importaciones para evitar la emergencia de desequilibrios en el sector externo, fueron complementados con políticas directas orientadas a preservar el nivel de empleo y mejorar los ingresos de la población” (MECON, Informe del Ministerio de Economía N° 1, Mayo 2011, pág. 10).

Esta serie de políticas que implementó el gobierno nacional para hacer frente a la crisis financiera internacional, llevaron a ciertos autores a afirmar que el modelo económico se volvió más cercano al de sustitución de importaciones que al neodesarrollista que se había implementado a partir de 2003, dado que las medidas de carácter proteccionistas se incrementaron considerablemente, sumado a que las variables vinculadas a la política macroeconómica como la tasa de inflación, el tipo de cambio y el ahorro interno dejaron de estar equilibradas (bases fundantes de las teorías neodesarrollistas) (Zelicovich, Actis, Calderón, & Lorenzini, 2016).

Por otro lado, en el plano nacional se vivió la conocida crisis del campo³¹ en 2008. Esta tuvo un importante impacto en la economía nacional en varios sentidos: dicha crisis trajo consigo fuertes aumentos en los niveles de inflación lo que presionó sobre el tipo de cambio real, a lo que se le agrega una disminución en la demanda interna. Todo esto implicó una fuerte caída en los niveles de rentabilidad del empresariado nacional (Tavosnanska, 2010).

³¹ Esta se dio como resultado de un enfrentamiento entre los sectores ruralistas y el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en el semestre de 2008 a partir de la promulgación de una resolución ministerial (RES 125), la cual modificaba la aplicación de los aranceles a las exportaciones de los productos agrícolas.

Los sucesos anteriormente mencionados tuvieron gran repercusión en la industria textil y del vestido argentina. Si bien la misma venía de evidenciar un crecimiento sostenido tras la caída del régimen de convertibilidad, esta situación encontró un límite en 2008. A partir de entonces comenzó a observarse una caída en los niveles de actividad preocupante para el sector.

El estancamiento del sector se produjo como resultado de factores tanto nacionales como internacionales. Entre los factores endógenos que impactaron directamente sobre la industria textil argentina se encuentra la ya mencionada crisis del campo. Esta influyó en su desempeño ya que trajo consigo una escalada en los niveles de inflación y una consecuente caída en el poder adquisitivo de la población argentina. A su vez esto desencadenó una disminución de la demanda interna lo que redujo el mercado aún más para las firmas textiles (Tavosnanska, 2010). Entre los factores exógenos encontramos el aumento de la competencia internacional ante la caída del ATV, y en 2008 la crisis financiera internacional también repercutirá en el sector textil nacional. Como consecuencia de la misma se produjo un cierre de los mercados externos, situación ante la cual gran parte de los productores buscaron colocar los excedentes de su producción a precios de dumping (sobre todo provenientes de China e India), presionando aún más en las importaciones textiles argentinas (Tavosnanska, 2010). Resulta importante agregar además la tremenda expansión de las exportaciones provenientes de China, quien a partir de su incorporación a la OMC, ha alcanzado una producción de escala mundial y se ha convertido en el principal exportador de productos textiles e indumentaria del mundo (CEPAL, 2017).

Fue entonces el 2008 un año clave para esta industria que una vez más golpeada tanto por los sucesos internos como externos a nuestro país, comenzó a atravesar una merma en el nivel de actividad (Tavosnanska, 2010). Ante el nuevo escenario, el gobierno nacional a cargo de la mandataria Cristina Fernández de Kirchner va a implementar una serie de nuevas medidas comerciales y profundizar las ya existentes con el objetivo de proteger a este sector caracterizado históricamente como “sensible”. Antes de explicitar las medidas adoptadas por dicha administración, resulta relevante hacer una descripción de la evolución del comercio exterior en la cadena textil en el período 2008-2015.

IV. II. Evolución del comercio exterior de textiles durante 2008-2015

El 2008 va a marcar el inicio de una nueva etapa para el sector textil, ya que se pone freno a un ciclo de sostenido crecimiento. La preocupación sectorial comienza a agudizarse, siendo el acelerado crecimiento de las importaciones la amenaza principal.

En dicho año las importaciones tomaron dimensiones sin precedentes, superando incluso los mayores niveles observados en la década de los noventa, siendo nuevamente los productos asiáticos los que aumentaron con mayor dinamismo. En 2008, las importaciones provenientes de China aumentaron en un 76,9% en valor y en un 50,6% en cantidades. Sin embargo para este entonces, continuó siendo Brasil el principal origen de las importaciones representando el 34% del total de las importaciones mientras que China ocupó el segundo lugar con un 25% (Fundación Protejer, Marzo 2009).

Lentamente China fue desplazando a Brasil como principal responsable de las importaciones textiles de nuestro país y ya para 2009 fue el gigante asiático quien pasó a ocupar el primer puesto en las importaciones textiles y de indumentaria. Brasil continuó sin embargo ocupando un lugar destacado en las importaciones textiles y si bien pasó a ser el segundo proveedor, el déficit con el país vecino en dicha cadena continuó acentuándose, esto como producto de las asimetrías estructurales entre ambos complejos así como por el proceso de expansión de inversiones y de ampliación de la capacidad industrial brasileña (Gutti, 2013). Otros países que tuvieron un importante rol respecto a las importaciones fueron: el grupo ASEAN, India, Pakistán, entre otros. En 2009 las importaciones tuvieron una importante disminución, pero volvieron a incrementarse en 2010, y en 2011 incluso superaron a las del año 2008.

Tabla 4: Exportaciones, importaciones y saldo comercial de materias textiles y sus manufacturas período 2008-2015

Año	Exportaciones en miles de dólares FOB Cap. (50 a 63 NCM)	Importaciones en miles de dólares valor CIF Cap. (50 a 63 NCM)	Saldo comercial
2008	597.439	1.622.754	-1.025.315
2009	463.701	1.170.790	-707.089
2010	665.863	1.464.937	-799.074
2011	926.128	1.840.445	-914.317
2012	641.799	1.587.709	-945.910
2013	536.737	1.523.933	-987.196
2014	576.057	1.391.946	-815.889
2015	406.958	1.437.483	-1.030.525

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

Con respecto a las exportaciones tuvieron durante el primer mandato de Fernández una tendencia ascendente (salvo en 2009), mientras que en el segundo mandato, las mismas disminuyeron considerablemente. A grandes rasgos, las exportaciones argentinas de la cadena de valor textil son relativamente escasas. Entre los motivos que explican esta situación se encuentran: la falta de conocimiento de la actividad exportadora, los bajísimos precios internacionales, los problemas de escala, la falta de financiamiento, entre otros (Gutti, 2013). Las exportaciones argentinas se dirigieron principalmente a Brasil, en segundo lugar a China, y también se destacaron las exportaciones a Uruguay, Chile, Italia, Perú entre otros. Argentina exporta principalmente materias primas, pero también, aunque en menor cantidad, prendas de vestir y distintos tipos de hilados (Fundación ProTejer, 2013). Es importante recalcar que las exportaciones argentinas de productos textiles tienen un importante potencial de generación de divisas. Esto se puede dilucidar teniendo en cuenta los costos de exportación de la cadena en cuestión que en 2009 lo hizo a un precio 14 veces mayor al valor promedio de las toneladas del resto de las manufacturas de origen industrial exportadas. De acuerdo con datos publicados por la Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria (CIAI), el precio promedio por kilo de indumentaria exportada fue en el año 2009 de U\$S 39,18, mientras que el de importación llegó a U\$S 20,19 (Gutti, 2013). Esta diferencia de precios no fue suficiente para hacer frente a las cada vez

mayores importaciones, por lo que la balanza comercial no solo continuó siendo estructuralmente deficitaria, sino que este déficit se acentuó a lo largo del gobierno de Fernández (salvo el año 2014 cuyo déficit se redujo).

La administración Fernández buscó limitar por medio de diferentes herramientas comerciales las importaciones de productos de muy bajo costo frente a los que la producción nacional prácticamente no puede competir. Sin embargo, los intensos usos de medidas proteccionistas que explicitaremos en el siguiente apartado, no alcanzaron para evitar las cada vez más cuantiosas importaciones.

IV.III. Instrumentos de la PCE argentina utilizados para la protección de la cadena Textil-Indumentaria durante la administración de Cristina Fernández

IV.III.i. Licencias de importación

Tras el demostrado éxito de las mencionadas medidas bajo la administración Kirchner, el Gobierno Nacional decidió ampliar el régimen de LNA para la cadena de valor y de esta manera impedir posibles daños a la industria nacional. A partir del año 2008, como respuesta al gran aumento de las importaciones que se venía manifestando, y dada la necesidad de resguardar a los productores locales luego de la catastrófica crisis financiera de 2008 se va a dar un impulso en el uso de estas medidas, en particular de las Licencias No Automáticas. El gobierno justificó la aplicación de las mismas argumentando la necesidad de proteger la producción y el empleo nacional, y además como mecanismo para impulsar la sustitución de importaciones (Heyn & Moldovan, 2011).

De esta manera, por medio de la Resolución 330/2008 del Ministerio de Economía y Producción (MEyP) se aumentó el número de partidas afectadas por las CIPT, que pasó de afectar a 9 posiciones arancelarias a 33³². El mismo año se incorporaron además para el sector textil los Certificados de Importación de Hilados y Tejidos

³² Las nuevas partidas afectadas fueron: 6103.42.00, 6103.43.00, 6105.10.00, 6105.20.00, 6105.90.00, 6107.11.00, 6107.12.00, 6107.91.00, 6108.31.00, 6108.32.00, 6108.92.00, 6109.10.00, 6109.90.00, 6111.20.00, 6111.30.00, 6112.41.00, 6115.10.14, 6115.29.20, 6115.95.00, 6115.96.00, 6203.11.00, 6203.12.00, 6203.19.00, 6203.22.00, 6203.23.00, 6203.29.10, 6203.29.90, 6203.31.00, 6203.32.00, 6203.33.00, 6203.39.00, 6203.42.00, 6204.62.00.

(CIHT) para 25 posiciones arancelarias³³ de la Nomenclatura Común del Mercosur por medio de la Resolución 589/2008 del MEyP. Un año después se amplía por medio de la Resolución MEyP N° 251/2009 a 52 posiciones.

Para el año 2009 el uso de LNA en la cadena textil afectaba a 136 posiciones arancelarias, y en 2011 se suman 28 más siendo un total para este año de 164 posiciones (Industria, 2012). Para 2012 el total de las LNA utilizadas para el sector fue de 238 (OMC, 2013). El sector textil ocupó para 2012 el primer lugar en la utilización de LNA, representando el 39% del total (Saluzzio, 2015).

A pesar de ser una medida legal contemplada en las normas de la OMC, se iniciaron una serie de reclamos a nuestro país de manera tanto bilateral como así también en los foros internacionales por el elevado uso de las mismas. En el marco del Comité de Licencias de Importación de la OMC en el mes de abril de 2012, las delegaciones de una serie de países³⁴ manifestaron su preocupación por las LNA así como por otras medidas argentinas aplicadas a los productos de importación ya que se consideraba que las mismas afectaban a sus exportaciones. Poco tiempo después, en la reunión del Consejo de Comercio de Mercancías, Argentina fue duramente cuestionada por su política comercial y se le reclama que las medidas implementadas violan los acuerdos de la OMC (debido a las demoras en la emisión de las LNA y por el aumento en los costos de muchos exportadores) (INAI, 2011). Se alegó que el procedimiento de emisión de las LNA superaba los plazos mencionados por el acuerdo, lo que habría implicado un efecto restrictivo sobre las importaciones (prohibido en el “Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación”). Otro de los argumentos esgrimidos por los reclamantes fue que la utilización de las mismas tenía como objetivo mejorar la balanza comercial mediante la restricción de las importaciones y la promoción de las exportaciones (Saluzzio, 2015).

Los cada vez mayores cuestionamientos por parte de la comunidad internacional a la política comercial externa argentina y particularmente al uso de las LNA, llevaron a que el gobierno nacional en el año 2013 por medio de la Resolución N° 11/2013 decidiera dejar sin efecto las LNA para casi la totalidad (95%) de los productos que

³³ Las partidas que requieren este tipo de certificado son: 5208.39.00 Excepto los demás tejidos de ligamento sarga, 5209.32.00, 5209.42.10, 5209.42.90, 5210.51.00, 5211.42.10, 5211.42.90, 5402.33.00, 5407.51.00, 5407.52.10, 5407.54.00, 5407.61.00 (Excepto con hilados de distintos colores), 5407.82.00, 5407.84.00, 5512.19.00, 5513.11.00, 5513.21.00, 5513.41.00, 6001.22.00, 6004.10.10, 6004.10.20, 6006.21.00, 6006.22.00, 6006.31.00, 6006.32.00.

³⁴ Australia, Turquía, la Unión Europea, Noruega, Tailandia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Costa Rica, Colombia, Perú, China, Taipei chino, Japón, Corea del Sur, Suiza y Canadá.

estaban sujetos a este sistema³⁵, entre las que se encuentra la eliminación de obligatoriedad de tramitar las LNA de productos del sector textil. Se suprimieron tanto los Certificados de Importación de Productos Textiles (CIPT), como los Certificados de Importación de Hilados y Tejidos (CIHT). Se eliminaron³⁶ además, las Licencias Automáticas Previas a la Importación (LAPI), produciendo una importante disminución de Licencias Automáticas para el sector ya que se pasó de poseer 793 a 338 en total, quedando vigentes sólo las DJCP (OMC, 2013).

Otro de los motivos que llevaron a la eliminación de las LNA se relaciona con la incorporación de una nueva herramienta comercial denominada Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI), las cuales terminaron por hacer innecesarias la utilización de LNA (Gammacurta, 2013). Las DJAI se volvieron de esta manera el principal instrumento del comercio exterior administrado a partir del año 2012.

IV.III.ii. Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI)

A partir del primero de febrero del año 2012, se incorpora en nuestro país un nuevo mecanismo de control para el ingreso de importaciones orientadas al consumo por medio de las Resoluciones Generales de AFIP N° 3252/12 y 3256/12 referentes a la Declaración Jurada Anticipada a Importación (DJAI). A partir de dicha fecha, los importadores están obligados a presentar una DJAI por la cual faciliten cierta información antes de comprar productos en el extranjero que estén destinados para el consumo en el territorio nacional. Siguiendo la nueva normativa, los importadores deberán presentar la misma por medio del Sistema Informático María (SIM), portal electrónico de la AFIP, de manera previa a que se efectúe la importación y debe proporcionar la siguiente información: nombre y código del contribuyente (CUIT); nombre y código de identificación del agente de aduanas; oficina aduanera de registro; cantidad de las unidades de comercialización; estado de la mercancía; país de origen; fecha aproximada de envío y fecha aproximada de llegada³⁷.

El argumento principal utilizado en dicha resolución para llevar adelante este nuevo mecanismo es *“lograr un régimen comercial más seguro y propender a un nuevo enfoque de trabajo y asociación entre las aduanas, los organismos gubernamentales*

³⁵ Resolución N° 11/2013 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

³⁶ Se eliminaron por medio de la Resolución MEFP N° 505/2012.

³⁷ Resolución General 3255. Consultada en <http://www.selsa.com.ar/envios/RESOLUCION%20GENERAL%203255-12%20AFIP.pdf> el 19/02/2018.

*intervinientes y las empresas, orientado a la facilitación del comercio internacional*³⁸ y se lo presenta como una mera formalidad aduanera que proporciona información anticipada sobre las operaciones de importación. Siguiendo la Resolución 3252/2012 de AFIP, el mecanismo de las DJAI se basa en la Norma 6 del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el comercio global (SAFE³⁸), aprobado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

La aplicación de dicha medida fue muy controversial, tanto en el plano nacional como en el internacional. En el primero de los casos, se cuestionó el criterio utilizado ya sea para permitir o bien denegar el ingreso de determinada mercadería ya que el mismo era poco claro, a lo que se le suma la nula información respecto a qué productos estaban alcanzados por este régimen y cuáles no, lo mismo con el monto que se permitía importar. Otro de los motivos por los cuales esta nueva herramienta fue criticada se debió a que los límites impuestos al ingreso de ciertos insumos claves para la producción nacional fueron potenciales peligros para la industria, dado que no siempre se contaba con una oferta sustituta en el mercado interno (Santidrian, 2013).

En el ámbito internacional también la reacción fue adversa. Los justificativos utilizados por el gobierno nacional para denotar la necesidad de esta medida parecieron no ser suficientes a los ojos de la comunidad internacional. Se le cuestiona fundamentalmente el procedimiento mediante el cual Argentina exige las DJAI para cualquier importación destinada a consumo en el país, así como también se efectúan reclamos concernientes a los efectos restrictivos que la misma tiene sobre las importaciones.

El uso de esta medida derivó en que nuestro país debiera afrontar cinco demandas ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC. En 2012 Estados Unidos, Japón, México, la Unión Europea y Panamá iniciaron cinco demandas de manera independiente ante el OSD de la OMC, demandas dirigidas principalmente al uso de las DJAI (Saluzzio, 2015).

El Grupo Especial que se conformó para la solución de las controversias determinó el 22 de agosto de 2014 que no se trataba de una mera formalidad aduanera como establecía el gobierno argentino, sino que era mecanismo que restringía las importaciones al ser el gobierno nacional quien determinaba en última instancia el derecho a importar. También se alegó la ausencia de legislación pertinente respecto a las DJAI, ya que no se explicitaban los organismos que pueden intervenir en el

³⁸ El Marco SAFE establece un sistema de principios y normas para mejorar la seguridad y la facilitación del comercio internacional.

procedimiento de las DJAI así como la lista de información para completar dicho procedimiento ni el criterio en que debían fundarse los organismos para interponer o levantar observaciones.

Por tener un efecto limitativo en las importaciones se las consideró incompatible con el párrafo 1 del artículo XI del GATT de 1994, por lo que el Grupo Especial recomendó a la Argentina retirar todas las medidas que violen dicho acuerdo (Saluzzio, 2015).

Representantes del gobierno Nacional sostuvieron que se trataba de un hecho político en contra de nuestro país más que en cuestionamientos a medidas precisas, y que el verdadero objetivo era el de estrechar los márgenes de política económica legítima de los países emergentes, así como facilitar la colocación de los excedentes exportables de los países desarrollados (Zelicovich, 2015). Si bien Argentina apeló dicha decisión, el Órgano de Apelación ratificó la decisión del Grupo Especial y estableció como plazo para la adopción de las recomendaciones diciembre de 2015.

Va a ser la nueva administración de Mauricio Macri iniciada el 10 de diciembre de 2015 quien lleve adelante la eliminación de las DJAI, por medio de la Resolución N° 3823 de la AFIP el 22 de diciembre de 2015, y se pone en vigencia un nuevo mecanismo de control de importaciones denominado Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI).

IV.III.iii. Medidas Antidumping

En lo que respecta a la administración de Cristina Fernández, puede verse un salto cuantitativo respecto a la adopción de medidas antidumping ya que a lo largo de ambos mandatos se adoptaron diez nuevas medidas de este tipo para diversos productos del rubro textil. La compleja situación internacional tras la crisis del 2008 está muy relacionada con este hecho, ya que el cierre de los mercados externos y el consiguiente excedente de producción buscó ser colocado a precios muy bajos en el resto del mundo, lo que explica el mayor uso de este tipo de instrumentos.

En 2008 se tomaron dos nuevas medidas en el rubro textil para “Fibras de poliéster discontinuas, sin cardar, peinar ni transformar de otro modo para la hilatura” provenientes de China, Indonesia y Taiwán y para “Hilados de fibra acrílica, puros, sencillos de varios cabos” de Indonesia y Brasil. En 2009 se colocaron derechos provisionales para: “Tejidos de mezclilla (denim)” de la República Popular China, “Fibras de poliéster e hilados” de China, indonesia, india y Taiwán, “Tejidos de filamento poliéster para cortinas” de Brasil y China, y se aplicaron derechos definitivos para “Hilados de acrílico, puros, sencillos o retorcidos” de indonesia y Brasil.

El año siguientes de adoptaron tres nuevas medidas. Se aplicaron derechos definitivos para “Tejidos de denim” y “Tejidos de poliéster para cortinas” chinos, y para “fibras e hilados de poliéster” de origen chino, indonesio y taiwanés. En 2010 se alcanzó además con el vecino país Brasil un compromiso de precios para “Hilados de acrílico puro, sencillo y retorcido”.

La última medida antidumping adoptada durante la administración de Fernández para el sector fue en 2011 para “Conjuntos y chaquetas (sacos), para hombres o niños” provenientes de la República Popular China, a los que se aplicaron derechos mínimo definitivos.

El siguiente cuadro señala la evolución en el uso de medidas antidumping en lo que respecta al sector textil entre los años 2005 y 2015, realizado en base a datos de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE).

Tabla 5: Medidas antidumping con decisiones adoptadas y vigentes período 2005-2015

Casos con decisiones adoptadas y vigentes					
Año	Preparación e hilatura de fibras textiles; tejedura de productos textiles	Fabricación de fibras manufacturadas	Fabricación de artículos confeccionados de materiales textiles, excepto prendas de vestir	Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel	Total
2005	3	1	-	-	4
2006	1	-	-	-	1
2007	1	-	-	-	1
2008	2	1	-	-	3
2009	4	1	-	-	5
2010	4	2	1	1	8
2011	3	1	1	1	6
2012	3	1	1	1	6
2013	3	1	-	1	5
2014	4	1	-	1	6
2015	2	1	-	1	4

Fuente: Elaboración propia a base de datos de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE).

Dicho cuadro nos permite dilucidar que a partir del año 2008 tomaron una mayor relevancia la utilización de este tipo de instrumentos con el objetivo de proteger la industria nacional, ya que se incorporan nuevas medidas hacia productos como prendas de vestir y productos confeccionados, es decir productos que forman parte del último eslabón de toda la cadena pero cuyas importaciones afectan a todo el conjunto de la misma.

Las medidas antidumping para el sector textil e indumentaria contra prendas y materias primas fueron dirigidas principalmente hacia mercaderías provenientes de países asiáticos como China, Corea, e Indonesia entre otros, así como también al país vecino Brasil.

IV.III.iv Valores criterio

La crisis desatada en 2008 hizo que el uso de los denominados Valores Criterio tomara mayor ímpetu. Como se mencionó con anterioridad los Valores Criterio refieren a valores o precios de la mercadería importada vigentes al momento de la importación o en un momento próximo a la misma. El objetivo principal de los mismos es hacer de "Precios de Referencia" a partir de los cuales se pagan los derechos aduaneros e impuestos de importación. Estos precios son determinados por la DGA a partir de información del comercio internacional, y queda en manos del importador probar que los precios a los cuales realizó la importación sean los valores de mercado (INET, 2010). Todas aquellas importaciones cuyos valores declarados sean inferiores a los valores criterio, estarán sujetos al pago de una garantía equivalente a la diferencia de tributación entre los derechos que se pagan sobre el valor declarado y los Valores Criterio.

Bajo la administración de Fernández, a fin de impedir que se introduzcan en el mercado productos de muy bajo costo se fijaron a través de una serie de notas externas³⁹ emitidas por la DGA nuevos Valores Criterio para una gran cantidad de productos del rubro textil los cuales incluyeron más de 120 productos⁴⁰. Posteriormente, la lista de Valores Criterio fue considerablemente ampliada por diferentes resoluciones llegando abarcar para fines del mandato de Fernández más de 1600 posiciones arancelarias del Nomenclador Común Mercosur.

³⁹ Nota Externa N° 91/2008 y Nota Externa N° 94/2008

⁴⁰ Consultado online la fecha 10/05/2018 <https://www.lanacion.com.ar/1071818-importaciones>

IV. IV. El comportamiento del empleo y de la producción bajo la administración Fernández

La situación de la cadena textil bajo la administración Fernández fue más compleja que la de su antecesor. Esto como consecuencia de una moneda nacional mucho más apreciada en términos reales dada la inflación acumulada y la consiguiente baja del tipo de cambio nominal, y con niveles de importación record, concentrados en los últimos eslabones de la cadena de valor (las confecciones), que derivaron en que los niveles de rentabilidad bajaran (Kestelboim, 2008).

Los años que siguieron a la crisis internacional (2008-2009) la producción mermó tanto en la fabricación de textiles como de prendas de vestir, pero rápidamente se logró revertir esta situación y ya para 2010 la producción volvió a crecer, y lo hizo de una manera sostenida hasta el 2014 (Porta, Santarcángelo, & Schteingart, 2016). Retomando a los autores anteriormente citados, el rubro confecciones fue una de las ramas de la economía nacional que mostró mejor desempeño luego de la crisis de 2008. Esto se dio como resultado de dos cuestiones, por un lado por un aumento en la demanda interna y además como resultado de un creciente uso de herramientas de la política comercial como las DJAI, el mayor uso de valores criterio y de medidas antidumping en sectores en los que la competencia asiática y desleal se había agudizado (Porta, Santarcángelo, & Schteingart, 2016). El comportamiento de la producción puede dilucidarse en el siguiente cuadro, el cual indica el Índice de Volumen Físico (IVF) para el período 2008-2015.

Tabla 6: Índice de Volumen Físico de la producción de productos textiles y prendas de vestir período 2008-2015

Año	IVF en Fabricación de productos textiles	IVF en Fabricación de prendas de vestir *
2008	64,1	88,4
2009	60,6	86,6
2010	74	88,4
2011	86,5	85,5
2012	88,7	86,6
2013	101,1	92,6
2014	106,5	84,3
2015	93,8	72,8

Fuente: Elaboración propia en base INDEC Base: 1997=100 *Incluye además terminación y teñido de pieles

Si bien por lo general existe una correlación entre el crecimiento de la producción y del empleo, este no fue el caso del sector textil nacional argentino. Paradójicamente, el aumento de la producción no se vio reflejado en un crecimiento del empleo en el sector textil, sino por el contrario, hubo una disminución de los puestos (al menos en el plano de la formalidad) de trabajo. Bajo la administración Fernández, el sector se convirtió en expulsor de mano de obra, tendencia que se mantuvo hasta el final de su segundo mandato. Podemos observar este fenómeno en la siguiente tabla basada en el Índice de Obreros Ocupados (IOO). Se dilucida una importante pérdida de puestos de trabajo en la industria textil a partir del año 2008, hecho que ocurre tanto en fabricación de productos textiles como en la fabricación de prendas de vestir.

Tabla 7: índice de Obreros Ocupados en la Fabricación de Productos Textiles y Prendas de Vestir período 2008-2015

Año	100 en Fabricación de productos textiles	100 en Fabricación de prendas de vestir *
2008	86,0	76,0
2009	81,0	71,4
2010	82,1	72,2
2011	81,5	72,2
2012	80,4	68,1
2013	79,9	65,2
2014	77,5	60,4
2015	75,6	60,8

Fuente: Elaboración propia en base INDEC Base: 1997=100 *Incluye además terminación y teñido de pieles

La poca correspondencia entre los índices de producción y los índices de obreros ocupados, nos lleva al menos cuestionarnos si nuevamente se optó por retirar a trabajadores de la economía formal como estrategia para la reducción de costos (situación que como vimos sucedió en la década de los noventa). En este sentido, no es posible confirmar si esta reducción en los índices del empleo formal reflejan una retracción real en el nivel de ocupación o bien, se debe a una mera disminución en el registro de los puestos de trabajo, teniendo en cuenta que la informalización laboral ha resultado una estrategia extendida en el rubro (Gutti, 2013). Siguiendo a los autores Porta, Santarcángelo y Schteingart (2016) *“la política salarial experimentada por el gobierno nacional a partir de 2003, tendiente a favorecer en términos relativos las remuneraciones de los asalariados de menores ingresos (los cuales tienen alta injerencia en ramas de baja productividad relativa como confecciones), encontró un límite en los déficits de productividad de estas ramas. En otras palabras, ante la amenaza de la competencia importada (la cual, en parte, se explica porque la productividad de estos sectores frente al resto del mundo es baja) y ante aumentos salariales muy por encima de sus posibilidad en términos de productividad, las firmas de estas ramas se defendieron por vía de una mayor informalización”* (pág. 135).

En resumidas cuentas, ante la amenaza de la competencia importada, en su mayoría provenientes de países con costos salariales que representan menos de un cuarto de los salarios de nuestro país, gran parte de los productores nacionales continuaron

defendiéndose vía la informalidad laboral, hecho ocurrido con anterioridad en nuestro país. Si bien es muy difícil contabilizar el porcentaje real de trabajadores informales en el sector textil, y particularmente en el sector confecciones dada las condiciones de los talleres clandestinos de costura, existen autores que afirman que el empleo informal en el sector indumentaria representó casi el 80% del total de los trabajadores (Benencia, 2009). Por otro lado, el informe realizado por la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en el año 2012 indica que mientras para ese año el empleo asalariado formal en el sector textil era de un 72,4%, el mismo indicador se ubicaba en 22% en el sector confecciones. El resto se compone de un 45,5% de trabajo asalariado no registrado y de un 32,5% de empleo independiente. Con respecto al trabajo independiente, este podría representar a los actores más débiles de la cadena, que a pesar de que se insertan con un grado de aparente autonomía, en la práctica oculta una situación de dependencia laboral muy precaria (Bertranou & Casanova, 2013).

Un estudio realizado por el especialista en el tema Jerónimo Montero (2017) afirma que la industria de la indumentaria emplea a 150 mil personas a lo largo y ancho del país, siendo tan solo 51 mil los que se encuentran registrados debidamente. El resto de los trabajadores produce o bien bajo condiciones similares a las de cualquier trabajador no registrado, o bajo condiciones deplorables en talleres clandestinos. Este mismo trabajo indica que, siguiendo los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), cerca de un 60% de los trabajadores en la rama de confecciones se encuentran en la informalidad, mientras que la Cámara de la Industria Argentina de la Indumentaria (CIAI) reconoce un 70% de informalidad.

A pesar de que cómo vimos uno de los pilares del modelo fue la formalización laboral, en el sector textil y más acentuadamente en el eslabón de la confección permanece un núcleo duro de informalidad laboral heredado de décadas anteriores al que no sólo no se logró erradicar, sino que además luego de la crisis de 2008 se profundizó (Porta, Santarcángelo, & Schteingart, 2016).

IV. V. Conclusiones

El escenario al que debió hacer frente Fernández a partir de 2008 fue muy complejo, tanto por factores exógenos como endógenos. La industria textil no estuvo exenta de esto, y debió enfrentar a partir de 2008 serios desafíos provenientes de la mayor competencia internacional como producto de la crisis internacional. La PCE estuvo entonces orientada a evitar la entrada masiva de importaciones, y es por esto que dio

un viraje, profundizándose el uso de medidas defensivas, llevando a que el modelo de desarrollo propugnado por dicha administración se acerque más al viejo modelo de sustitución de importaciones. Si bien estas medidas lograron que la producción no solo se mantenga, sino que también crezca, no pasó lo mismo con el empleo, el cual comenzó a partir de entonces a expulsar trabajadores que se encontraban en el plano de la formalidad.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se han descripto los principales cambios acaecidos en la industria textil y de la indumentaria en el siglo XX y XXI a nivel internacional, haciendo hincapié en las transformaciones en el modo de producción sucedidos a partir de fines de los sesenta y principios de los setenta. La crisis del modelo de acumulación fordista abrió paso a nuevas estrategias empresariales basadas en la deslocalización y tercerización de la producción desde los países centrales hacia países en desarrollo caracterizados por su debilidad institucional, factor que resultó clave para los productores ya que les permitió “beneficiarse” de los bajísimos costos laborales. Este nuevo esquema de producción posibilitó a los países centrales a mantener el control sobre las etapas claves de la cadena productiva y por ende de mayor valor agregado como lo son el diseño, marketing, comercialización, creación de marcas etc.

En el plano internacional se ha hecho hincapié además en la descripción del marco regulatorio del sector. Como bien se ha mencionado en el capítulo uno, el asunto de los textiles en el seno del comercio multilateral ha sido uno de los más controvertidos, estando excluído de las normas comerciales imperantes por más de cincuenta años. El comercio mundial de textiles estuvo regido por normas y disciplinas opuestas a las que predominaban en las demás áreas de comercio internacional bajo el argumento de evitar una posible “desorganización del mercado” como producto de las importaciones provenientes de países de muy bajos salarios. El 2005 marcó un hito internacional para el comercio de textiles ya que pasó a estar plenamente integrado en las disposiciones normales del GATT. La liberalización del comercio de textiles tras la caída del ATV generó un salto en la competencia a nivel global, lo que implicó un serio desafío para aquellos países cuya industria nacional se dirige principalmente al mercado interno como fue el caso de nuestro país.

Los sucesos ocurridos a nivel internacional marcaron en parte el destino de la industria textil y del vestido nacional, un sector signado tanto por su sensibilidad como por su inestabilidad. Como se ha desarrollado en este tesina, la misma había logrado constituirse como uno de los pilares del proceso de desarrollo industrial del país en sus primeras etapas, pero tras la llegada de gobiernos de tinte neoliberal se produjo un constante deterioro en los indicadores sectoriales dejando para finales de la década del noventa e inicios del nuevo milenio al rubro textil argentino ante su cuasi destrucción. Como saldo: miles de fábricas cerraron sus puertas, hubo una pérdida

masiva de puestos laborales mientras que otros miles fueron arrastrados a la informalidad y precarización laboral más extrema.

Tras la caída de la Convertibilidad iniciaría en nuestro país una nueva era para el tan vapuleado sector textil nacional. La historia de la industria textil daría un giro inesperado con la llegada al poder de gobiernos que propugnaron un modelo de desarrollo muy distinto al que prevaleció décadas pasadas conocido como neodesarrollismo. Esta evidenció un proceso de crecimiento tanto en los volúmenes de producción como así también en los índices de empleo formal inéditos, al mismo tiempo que disminuyeron los índices de informalización laboral.

Pero la mencionada liberalización del sector textil ante el fin del ATV puso al sector industrial textil nacional en un serio peligro. Para este entonces gobernaba nuestro país el presidente Néstor Kirchner quien, como se hizo mención con anterioridad, propugnaba un modelo de desarrollo conocido como neodesarrollista, modelo que entre sus principales pilares se encuentra la defensa y protección de la industria nacional. En este sentido, con el objetivo de evitar un masivo ingreso de productos textiles de muy bajo costo, se utilizaron diversas herramientas de la PCE como por ejemplo el uso de Licencias tanto automáticas como no automáticas, aplicación de normas de origen y la incorporación de los denominados Valores Criterio, además de la creación de aduanas especializadas para evitar un efecto negativo en el sector textil local, sector clave en la economía laboral dado que es uno de los sectores industriales que más colabora a la creación de puestos laborales. Se puede afirmar entonces, como se estableció en la hipótesis de dicho trabajo, que existe una correlación entre el modelo de desarrollo impulsado por el gobierno y la PCE aplicada, la cual estuvo orientada a proteger la industria textil y del vestido argentina. Se puede destacar además que bajo dicha administración, el sector mostró señales de crecimiento, tanto en su producción como así también en lo relativo a la creación de puestos formales, lo que es muy significativo ya que es un sector caracterizado por la informalidad de sus trabajadores.

La administración de Cristina Fernández de Kirchner estuvo signada por un escenario muy diferente a la de su antecesor. En el plano local, debió hacer frente a la compleja crisis del campo, y en el internacional, a la crisis financiera que afectó a lo largo y ancho del globo en 2008. Esta última derivó en una fuerte caída de la demanda de los países desarrollados produciendo una gran cantidad de remezones que derivaron en una sobreoferta mundial, la cual buscó ser colocada en los mercados internacionales a

precios dumping. Ante esta situación crecieron los temores sobre los efectos que dicha crisis pueda traer aparejada en la sociedad y la economía argentina.

La PCE se orientó así a monitorear y desalentar el ingreso masivo de importaciones en sectores considerados sensibles entre los que se destacó el sector textil. La PCE viró hacia un carácter más defensivo, profundizándose el uso de medidas que habían sido iniciadas por su antecesor, en su mayoría medidas de tipo no arancelarias como por ejemplo las licencias tanto automáticas como no automáticas de importación, el uso de medidas antidumping, incremento de los valores de referencia de las importaciones, se continuaron utilizando los certificados de origen, los cuales solo se destinaron a los productos comprendidos en la Sección XI del Nomenclador Común del Mercosur: Materiales textiles y sus manufacturas, y se incorporaron nuevas como por ejemplo las tan cuestionadas Declaraciones Juradas de Importación (DJAI).

Si bien Fernández propugnó al igual que su antecesor el modelo de desarrollo neodesarrollista, la serie de políticas que implementó el gobierno para hacer frente a la crisis financiera internacional derivaron en un viraje del mismo. Se considera que se volvió más cercano al de sustitución de importaciones, dado que las medidas de carácter proteccionistas se incrementaron considerablemente, sumado a que las variables vinculadas a la política macroeconómica como la tasa de inflación, el tipo de cambio y el ahorro interno dejaron de estar equilibradas (bases fundantes de las teorías neodesarrollistas).

A pesar del elevado uso de diversas herramientas comerciales para la protección del sector textil, no fueron suficientes para evitar que el sector entrara nuevamente en una etapa compleja. Si bien hasta el año 2007 la industria transitó por el sendero de un importante crecimiento, a partir de 2008 su comportamiento comenzó a ser más errático. La balanza comercial del sector se fue haciendo cada vez más deficitaria, a la vez que comenzó a ser un sector expulsor de mano de obra (al menos en el plano de la formalidad). Si bien la hipótesis de esta investigación se planteó que durante las administraciones tanto de Néstor Kirchner como de Cristina Fernández se obtuvieron importantes avances en lo que respecta a la formalización del empleo al interior del sector, considerando que las políticas laborales formaron parte de la estrategia oficial para lograr mayores niveles de inclusión social (Alonso & Di Costa, 2015), debe aclararse que dicha situación sólo es posible de dilucidarse bajo la administración del primero, ya que durante la administración Fernández se en el sector textil los puestos laborales en el plano formal disminuyeron considerablemente.

Sin embargo, esta disminución de los puestos laborales no significó una reducción en la producción, sino por el contrario, la misma mostró señales de crecimiento, situación que lleva al menos a cuestionarnos si nuevamente en el sector textil se ha optado por una estrategia de reducción de costos vía la informalización y precarización laboral para sobrevivir a la mayor presión importadora, situación ya ocurrida en décadas anteriores. Como se ha sostenido a lo largo del trabajo, gran parte del empresariado nacional que “sobrevivió” al neoliberalismo, lo hizo por medio de la precarización y flexibilización laboral, siendo la tercerización de la producción el mecanismo para llevar adelante la misma. Esta situación parecería volver a repetirse a partir del año 2008. Retomando a la autora Paula Salgado (2015), la alternativa desplegada por el capital local para hacer frente al nuevo escenario internacional de mayor competencia internacional ha sido la importación de las relaciones de producción. La reducción de costos de capital variable y fijo a través de la precarización y flexibilización laboral ha sido la ya no tan novedosa estrategia desplegada por el empresariado nacional para lograr “sobrevivir”.

Bibliografía

- Ablin, E. R., Lucángeli, J. (2002). "La OMC en el Siglo XXI: un marco para el diseño de la política comercial".
- Actis, E., Lorenzini, M. E., Zelicovich, J. (2017). "La vinculación entre modelo de desarrollo y estrategia de inserción en la Argentina democrática (1983-2011)". *Studia Politicæ*, (41), 105-135.
- Actis, E., Marini, G. (2010). "Política exterior y política económica argentina (PEI) en el período 2007-2010". Ponencia presentada en V Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, noviembre 2010.
- Adúriz, I. (2009). "La Industria Textil en Argentina. Su evolución y sus condiciones de trabajo". Sociología UBA. Instituto para la Participación y el Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.
- Alonso, G. V., Costa, V. D. (2015). "Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011". *Estudios sociológicos*, 33(97), 31-62.
- Barrón, C. G. (1994). "Las nuevas reglas del GATT y la Organización Mundial de Comercio". *Agenda Internacional*, 1(1), 101-121.
- Benencia, R. (2009). "El infierno del trabajo esclavo: La contracara de las 'exitosas' economías étnicas". *Avá*, (15), 00-00.
- Bouzas, R. (2009). "China y Argentina: relaciones económicas bilaterales e interacciones globales". Autores Varios, *China-Latinoamérica: una visión sobre el nuevo papel de China en la región*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 283-301.
- Buchter, J., Ginsberg, M., Lobroff, M. L., Silva Failde, D., Tavosnanska, A. (2010). "La industria argentina en el ciclo 2003-2008. Nuevas dinámicas, nuevos actores, perspectivas", CESP-Plan Fénix.
- Busso, A., Actis, E., Lorenzini, M. E., Zelicovich, J., Fernández Alonso, J., Simonoff, A., ... & Paredes Rodríguez, R. (2016). "Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011".
- Chang, H. J. (2008). "¿Qué fue del buen samaritano?: naciones ricas, políticas pobres" (Vol. 25). Intermón Oxfam Editorial.
- Campos, M. (2008). "La heterogeneidad del trabajo informal. Los resultados de un estudio cualitativo sobre los sectores del comercio textil, la construcción y el transporte. Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina", 231.

Carrera, J. (2006). "El sector textil y de indumentaria desde la perspectiva de género". Buenos Aires: Fundación El Otro.

CEPAL, N. (2017). "Territorio, infraestructura y economía en la Argentina: restricciones al crecimiento de distintos complejos productivos".

COMISIÓN NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (CNCE) (2005). Informe anual.

CNCE (2006). Informe anual.

CNCE (2007). Informe anual.

CNCE (2008). Informe anual.

CNCE (2009). Informe anual.

CNCE (2010). Informe anual.

CNCE (2011). Informe anual.

CNCE (2012). Informe anual.

CNCE (2013). Informe anual.

CNCE (2014). Informe anual

CNCE (2015). Informe anual.

Cordero, M. E., Kuwayama, M. (2005). "Implicancias del término del Acuerdo sobre Textiles y el Vestuario (ATV) para América Latina y el Caribe" (Vol. 53). United Nations Publications.

Devlin, R., Moguillansky, G. (2009). "Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo". Revista Cepal N°97. Pp 97-116

Du, Hongbo (2009). "La industria textil y de confecciones en el desarrollo económico de la República Popular China". Observatorio de la Economía y la Sociedad de China, (11).

D'Ovidio, M., Malamud, L., CREMONA, M., Martelletti, L., Pena, J. (2007). "Quién es quién en la cadena de valor del sector de indumentaria textil". Informe realizado por la Fundación El Otro (www.elotro.org.ar) en alianza con interrupción (www.interrupcion.net)

Feenstra, R. (1998). "Integration of trade and disintegration of production". Journal of Economic Perspectives, 12 (4), 31-50.

GATT (1984). "Los Textiles y el vestido en la economía mundial". Ginebra.

GATT (1994). "ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO DE 1994". Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, Anexo 1A.

- Giantomasi, S. (2018). "Desarrollo democrático en Sudamérica: el caso del peronismo en Argentina en la etapa kirchnerista". RELACult-Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade, 3(3).
- Gutti, P. (2013). "La cadena textil e indumentaria en Argentina. En: La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI". Santiago: CEPAL, 2013. p. 369-400. LC/L. 3637.
- González, Al. (1996). "Los resultados del caso textil en la Organización Mundial del Comercio"
- Heyn, I., Moldován, P. (2010). "La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación". Chena, P., Crovetto N., Panigo, D. Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Herrera, G.; Tavosnanska, A. (2011), "La industria argentina a comienzos del siglo XXI", Revista de la CEPAL, 104, 103-122.
- Hongbo, Du. "La industria textil y de confecciones en el desarrollo económico de la República Popular China" en Observatorio de la Economía y la Sociedad de China Nº 11, junio 2009. Accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/rev/china/>
- Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI) (28 de febrero 2011). Boletín nº 102.
- Instituto de Desarrollo Industrial Tecnológico y de Servicios-IDITS (2006), "Informe Final. Sector Textil", documento elaborado para el Ministerio de Economía del Gobierno de Mendoza.
- Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). "El sector indumentaria en Argentina". Buenos Aires, marzo de 2010.
- Izam, M. (2003). "Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina". United Nations Publications. CEPAL.
- Jiménez, C. (1995). "El tratamiento del sector textil en la Ronda Uruguay". Revista CIDOB d'afers internacionals, 37-54.
- Kestelboim, M. (2008). "Comportamiento de la Agro Industria Textil y de Indumentaria post-devaluación". Fundación Pro Tejer, Exposición en Pro Textil, 8.
- Kosacoff, B. (2004). "Evaluación de un escenario posible y deseable de reestructuración y fortalecimiento del Complejo Textil argentino". Buenos Aires. CEPAL
- López Juárez, P., Rodríguez Suárez, P. M. (2016). El liderazgo de los países asiáticos en el sector del vestido: repercusiones para América Latina. Tla-melaua, 10(40), 152-175.
- López, A., & Ramos, D. (2008). A la sombra del gigante chino: ¿hay lugar para la Argentina en el nuevo mundo? Boletín Informativo Techint, 326, 69-115.

- Lozano, S. A. (2009). "Tercerización en la Industria de la Indumentaria en Argentina". Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
- Montero, J. (2011). "Neoliberal fashion: the political economy of sweatshops in Europe and Latin America" (Doctoral dissertation, Durham University).
- Montero, J. (2012). "La moda neoliberal: El retorno de los talleres clandestinos de costura". *Geograficando*, 8(8). p. 19-37.
- Montero, J. (2017). "El Origen del Sistema de "Talleres del Sudor" en Buenos Aires".
- MINISTERIO DE ECONOMIA (MECON) (2009). "Importaciones, descripción e impacto de las medidas de política comercial", Nota Técnica n° 14, Informe económico n° 68, segundo semestre 2009.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA (Industria) (2012). "Plan estratégico industrial 2020".
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto- MRECIyC (2010), "Informe Sector Textil", Documento de trabajo.
- Nacht, P. A. (2012). "China y Argentina: Oportunidades y desafíos o cristalización de una asociación dependiente". *Relaciones internacionales*, (20), 107.
- Neffa, J. C. (1999). "Crisis y emergencia de nuevos modelos productivos". De la Garza, E. (comp.) *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*. B. Aires: CLACSO.
- Obando, L., & Cortés, C. (2002). "La industria textil en Centroamérica". INCAE, Costa Rica.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). "Salarios y tiempo de trabajo en los sectores de los textiles, el vestido, el cuero y el calzado". Documento temático para el debate en el Foro de diálogo mundial sobre los salarios y el tiempo de trabajo en los sectores de los textiles, el vestido, el cuero y el calzado. Ginebra, 23-25 de septiembre de 2014.
- Oviedo, E. D. (2012). "Economía de mercado y relación estratégica con China. Análisis preliminar tras la visita de Hu Jintao a la Argentina". *Studia Politicae*, (9), 61-93.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC) (1994). "Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación". Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, Anexo 1, 237-244.
- OMC (2012). "Informe sobre el Comercio Mundial 2012. Comercio y políticas públicas: análisis de las medidas no arancelarias del siglo XXI".
- Peri, G. (2008). "Prioridades de las políticas de comercio exterior de Argentina". Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales. Buenos Aires.

- Porta, F., Santarcángelo, J., Schteingart, D. (2016). "Producción y empleo en el sector industrial argentino: 1998-2014". *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, (19), 101-139.
- Rozenwurcel, G., Bezchinsky, G. (2013), "Relevamiento y distribución geográfica de cadenas de valor regionales. Textil-Indumentaria", Serie de Integración Productiva Regional, Working Paper N°160. BID / IDRC.
- Roca, F.; Benedetti, E.; Ginsberg, M. (2013), "Análisis de diagnóstico tecnológico sectorial. Textil e indumentaria", documento elaborado para el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Santarcángelo, J. (2013). "Crecimiento industrial, sector externo y sustitución de importaciones". *Realidad Económica*, 279, 26-46.
- Salgado, P. D. (2012). "El trabajo en la industria de la indumentaria: una aproximación a partir del caso argentino". *Trabajo y sociedad*, (18), 59-68.
- Salgado, P. D. (2015). "Deslocalización de la producción y la fuerza de trabajo: Bolivia-Argentina y las tendencias mundiales en la confección de indumentaria". *Si Somos Americanos*, 15(1), 169-198.
- Slipak, A. M. (2015). "Argentina y el debate sobre el modelo productivo: la encrucijada de la reprimarización y las nuevas formas de dependencia"
- Tussie, D. (1985). "El GATT y el comercio Norte-Sur: el caso del sector textil. *Desarrollo Economico*". 85-106.
- Warshaw, L. J. (2010). "La industria textil: Historia, seguridad y salud. *Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo*", 2-5.
- Zeliovich, J. (2012). "Política comercial externa y negociaciones multilaterales de comercio en la estrategia de inserción internacional de la Argentina pos default". Jornadas de Debate "La Agenda de la Política Exterior Argentina: Inserción Regional y Extra-regional a partir del escenario pos default". Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Rosario, Argentina.
- Zelicovich, J. (2011). "Licencias no automáticas de importación y negociaciones de acuerdos de libre comercio: consistencias e inconsistencias entre la política comercial externa y la política exterior en los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner". Ponencia presentada en X Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.