

XX Seminario Internacional 2025

Industrialización, comercio y aranceles

**Un mundo con nuevas
reglas de juego.**

**Oportunidades y desafíos
para la Argentina.**

Boletín Informativo Techint

Publicación propiedad de Techint, Compañía Técnica Internacional S.A.C. e I.
realizada con la contribución de Tenaris, Ternium, Santa María y Tecpetrol.
Registro Nacional de la Propiedad Intelectual, Registro DNDA en trámite.
Hecho el depósito que marca la Ley Nº 11.723.

*Se permite la reproducción total o parcial de este Boletín,
previa autorización del responsable, citando la fuente.*

Director Responsable

Javier Martínez Álvarez

Comité Editorial

Guillermo Horacio Hang

Marcelo Sadonio

Susana Szapiro

Fernando Coll Cárdenas

Consejo Académico Asesor

Patrizio Bianchi

Gerardo Della Paolera

Vicente Donato

José María Fanelli

Bernardo Kosacoff

Daniel Marx

Beatriz Nofal

C.M. Della Paolera 297/9, C1001ADA, Buenos Aires, Argentina

Tel. 4018 5500

boletin@techint.net

En la dirección de Internet www.boletintechint.com

puede accederse a los artículos del Boletín Informativo Techint



BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT

ISSN: 0497-0292

#365

JULIO
DICIEMBRE
2025

ÍNDICE

XX Seminario Internacional del Boletín Informativo Techint

Política comercial e industria

11

Robert Lighthizer

Industrialización y crecimiento en el nuevo contexto global

22

Dani Rodrik

Competitividad desde adentro:

61

la agenda de comercio que no depende del mundo

Juan Carlos Hallak

El **Boletín Informativo** es una iniciativa del **Grupo Techint** dedicada a **fomentar la actividad productiva e industrial en Argentina y Latinoamérica** mediante la difusión de información, el análisis y el debate sobre el desarrollo económico y productivo. Hoy funciona como una plataforma *online* —boletintechint.com— que publica artículos de análisis, documentos y la cobertura de sus Seminarios Internacionales anuales, con una mirada estratégica sobre los desafíos del desarrollo.

Desde el 2005, el Boletín organiza anualmente el **Seminario Internacional** en Argentina y en México, un espacio de encuentro que reúne a referentes globales del ámbito académico y político-industrial para debatir sobre los principales desafíos de la economía mundial y del empleo, productividad y cadenas de valor, tensiones comerciales y desafíos geopolíticos, entre otros, contando con expositores de renombre académico mundial.

Con más de 60 años de trayectoria, el Boletín nació en 1959 como una revista cuatrimestral. Durante décadas circuló en formato impreso entre empresarios, académicos y dirigentes políticos, hasta migrar progresivamente al entorno digital a partir de la década de 2010.

Las opiniones expresadas en el Boletín Informativo son las de los autores de los artículos y no reflejan necesariamente las del management del Grupo Techint.

The Boletín Informativo is an initiative of the Techint Group dedicated to promoting productive and industrial activity in Argentina and Latin America through the dissemination of information, analysis, and debate on economic and productive development. It currently operates as an online platform —boletintechint.com— that publishes analytical articles, documents, and coverage of its annual International Seminars, offering a strategic perspective on development challenges.

Since 2005, the Boletín has organized the International Seminar annually in Argentina and Mexico, a meeting space that brings together global leaders from the academic and political-industrial spheres to discuss the main challenges of the world economy and employment, productivity and value chains, trade tensions, and geopolitical challenges, among others, featuring speakers of worldwide academic renown.

With more than 60 years of history, the Boletín was founded in 1959 as a four-monthly magazine. For decades it circulated in print format among business leaders, academics, and political figures, gradually transitioning to the digital environment starting in the 2010s.

The opinions expressed in the Boletín are those of the authors of the articles and do not necessarily reflect those of the management of the Techint Group.

Industrialización, comercio y aranceles

**Un mundo con nuevas
reglas de juego.**

**Oportunidades y desafíos
para la Argentina.**



El 21 de agosto de 2025 se realizó en el Convention Center de la Organización Techint, Buenos Aires, el XX Seminario Internacional del Boletín Informativo Techint. El tema del Seminario fue Industrialización, comercio y aranceles y los expositores fueron Robert Lighthizer (*Ex Representante Comercial de los Estados Unidos*), Dani Rodrik (*Harvard Kennedy School*) y Juan Carlos Hallak (*Universidad de Buenos Aires*).

En sus palabras de apertura, Javier Martínez Álvarez, Director Responsable del Boletín, se refirió al tema del Seminario.

Hace 20 años nos preguntábamos cómo insertarnos mejor en el proceso de globalización. Hoy estamos inmersos en la incertidumbre. En un mundo afectado por conflictos bélicos, la globalización se ha fragmentado y la gobernanza internacional se debilita aceleradamente.

Este proceso se explica en gran medida por el comportamiento de China desde el momento de su incorporación a la OMC. La esperanza de que ello contribuiría a la liberalización de su sistema político y a la adopción de medidas económicas de libre mercado se vio frustrada. Su extraordinario crecimiento y su vocación hegemónica se fundamentan, en gran medida, en la violación de las reglas del sistema económico internacional.

La reacción más potente a este nuevo contexto ha sido la de Estados Unidos a la que también se sumaron Europa y otros países avanzados.

¿Cuáles son los desafíos que se abren para las economías emergentes y en especial para América Latina? Integrarse a un mundo cada vez más complejo requiere creatividad y sofisticación.

De esto hablarán nuestros distinguidos invitados quienes nos presentarán distintos puntos de vista:

*El Embajador Robert Lighthizer, quien ha tenido un rol fundamental en el diseño de la política comercial de Estados Unidos frente a China como lo refleja en su libro “**No trade is free**”, hará referencia a la política comercial que está implementando Estados Unidos para revigorizar su industria manufacturera, no solo por el impacto económico y estratégico sino también por la dimensión social.*

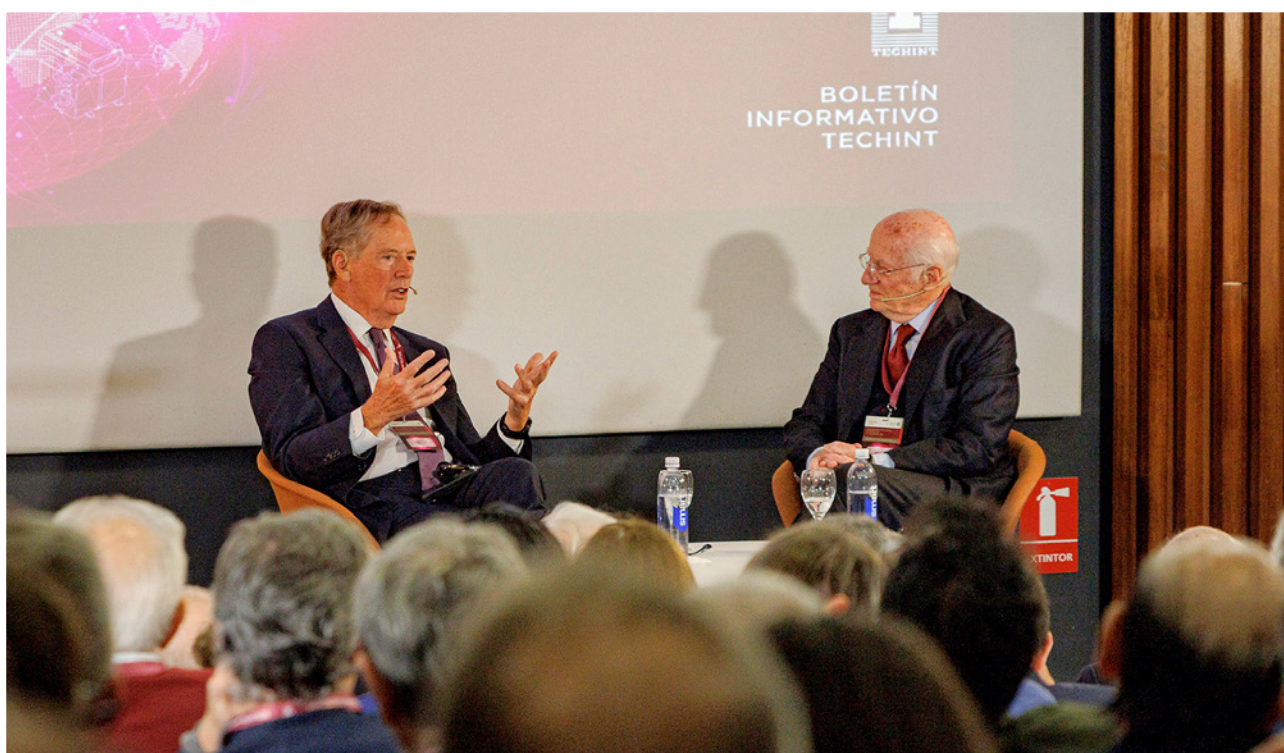
El Dr. Dani Rodrik, profesor de la Universidad de Harvard, se referirá a las posibilidades de la industria de los países emergentes en el nuevo contexto global.

El Dr. Juan Carlos Hallak, profesor de la Universidad de Buenos Aires y con experiencia en la función pública como ex presidente de la Comisión Nacional de Comercio Exterior, nos aportará su visión acerca de cómo puede impactar todo esto en la Argentina.

Reitero mi saludo a todos los asistentes, presenciales y virtuales, y los invito a participar de este espacio de diálogo y aprendizaje.









Política comercial e industria

Robert Lighthizer

Fue Representante Comercial de los Estados Unidos durante el primer gobierno del Presidente Trump (2017-2021), a cargo de la renegociación del T-MEC y de los acuerdos comerciales con Corea del Sur, Japón y China (Fase Uno). Anteriormente, trabajó en el sector privado y ocupó cargos en el gobierno del Presidente Reagan, participando en acuerdos comerciales sobre acero, automóviles y productos agrícolas. Es Doctor en Jurisprudencia por la Universidad de Georgetown, autor del libro *No Trade is Free*, y reconocido disertante y autor en temas de comercio, política e historia de EE.UU.



HOY QUIERO CUBRIR DOS TEMAS ANTES DE PASAR A LAS PREGUNTAS, que espero con interés. El primero es la situación comercial en la que se encuentra Estados Unidos y, en consecuencia, el mundo. El segundo es el tema de China, que considero una amenaza existencial.

Con todo el ruido y el desorden en el mundo, y con Estados Unidos liderando buena parte de ese desorden en el sistema comercial, muchos se preguntan: ¿por qué lo hacemos? Visto desde afuera, puede parecer irracional. Pero yo diría que es una consecuencia natural de lo que ha ocurrido en este sistema de comercio y de lo que pasó en el primer mandato de la administración Trump.

Para mí, el sistema internacional de comercio está agotado. Ha llegado a su fin. Tuvo beneficios, sin duda, pero ha evolucionado a un punto en el que ya no ayuda. Seguro que no ayuda a Estados Unidos, pero tampoco a muchos otros países en el mundo. Por lo tanto, debe ser reemplazado.

Era un sistema construido sobre una falacia: la idea de que el libre comercio existe realmente en el mundo. Y no existe. No porque Adam Smith o David Ricardo estuvieran equivocados, sino porque lo que ellos describieron no refleja el estado actual del mundo.

En su época, la economía era la ciencia –o el arte– de la escasez. Pero ese mundo ya no existe.

La historia de este sistema comenzó en 1944, con Bretton Woods. De allí surgieron el Banco Mundial y el FMI. Tres años después, en 1947, en Ginebra, se llegó a un acuerdo que dio origen a la Organización Internacional de Comercio. Sin embargo, el Congreso de Estados Unidos lo rechazó porque consideró que usurpaba la soberanía del país. Entonces, lo que hizo el presidente de aquel momento fue firmar un acuerdo ejecutivo, y así nació el GATT, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. No era un tratado formal ratificado en Estados Unidos, pero funcionó razonablemente bien.

Hubo nueve rondas de negociaciones. Al principio se discutían reducciones arancelarias, pero con el tiempo quedó claro que el problema no eran solo los aranceles, sino las barreras no arancelarias. Para cuando se llegó a la Ronda de Tokio en los años 70, ya se intentaba negociar sobre esas barreras.

El problema fundamental del sistema de comercio nunca fueron los aranceles. El problema fue que los países desarrollaron políticas industriales que iban mucho más allá de ellos. Y la finalidad de esas políticas no era exportar para importar, que es el concepto básico del libre comercio.

El libre comercio dice: exporto lo que produzco mejor, importo lo que hago en segundo lugar, y así todos nos enriquecemos. Pero eso no fue lo que pasó. Los países empezaron a usar su sistema laboral, su sistema bancario, la ausencia de regulaciones ambientales, el sistema impositivo, la manipulación de divisas y otros mecanismos para aplicar políticas industriales destinadas a enriquecerse y adquirir activos a expensas de otros países, e incluso de sus propios consumidores.

En un país con un sistema de capitales abierto y un comercio también abierto, esas políticas industriales terminan dictadas desde el exterior. Lo que ocurre es que sus productores sacrifican competitividad, mientras que sus consumidores se benefician relativamente más. Y ese tampoco es un sistema sano.

En 1967, el 11 de octubre Argentina se incorporó al GATT. Y en esta *necrológica* del sistema comercial que estoy trazando, otro hito importante fue en enero de 1995, cuando se reemplazó el GATT por la OMC.

Curiosamente, desde la creación de la OMC no ha habido ninguna gran negociación multilateral de comercio. Solo un acuerdo técnico menor sobre aduanas. Entre 1947 y 1995 se lograron nueve rondas, prácticamente siempre había una en curso. Pero desde entonces, ninguna.

Lo que sucedió fue que se creó un sistema de solución de controversias con un Órgano de Apelación. Y muy rápido, en lugar de tener un organismo negociador, pasamos a tener uno litigioso. Los países dejaron de negociar concesiones y empezaron a demandarse entre sí, dejando que ese Órgano dictara las reglas.

Esto aceleró el desencanto de Estados Unidos. En buena parte, porque nos demandaban más que a nadie. Teníamos el mercado más grande y abierto del mundo, pero recibíamos tres o cuatro veces más demandas de Europa que de China, para dar una idea de lo desvirtuado del sistema.

El siguiente gran error fue en diciembre de 2001, cuando se permitió el ingreso de China a la OMC. Esa fue, sin duda, la equivocación más seria y costosa.

En ese momento, predominaba la idea de que la democracia había triunfado, que era el fin de la historia, y que si China entraba al sistema, se convertiría en una democracia, básicamente una especie de Suiza con comida china. Pero esa fue una concepción completamente errónea.

Desde entonces comenzaron a verse los efectos negativos, especialmente en Estados Unidos.

En los años 90, el sistema cambió radicalmente: se cerró la Ronda Uruguay creando la OMC, se otorgó a China la cláusula de *nación más favorecida* de manera permanente y se firmó el NAFTA. Tres grandes decisiones, todas bajo la suposición de que democracia y libre mercado prevalecerían para siempre. Lo único que se ignoró fue la naturaleza humana: la gente iba a aprovecharse del sistema.

Así, se consolidó un esquema en el que algunos países acumulaban superávits eternos, mientras que otros acumulaban déficits constantes. El caso más

grave fue el de China, pero no fue el único. Alemania fue otro ejemplo. Durante décadas Japón también jugó ese papel. Y países aparentemente *benignos* como Singapur, Suiza, Noruega, Dinamarca o los Países Bajos siempre tuvieron superávits. En cambio, Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, India o Francia cargaban con déficits.

Eso no era lo que decían los economistas que ocurriría. La teoría era que, si un país tenía superávit por un tiempo, su moneda se apreciaría y volvería el equilibrio. Pero eso nunca sucedió, debido a las políticas industriales.

En el caso de Argentina, si miramos los datos, el sistema funcionó un poco mejor: hubo décadas de superávit y otras de déficit, dependiendo de factores como los precios de las materias primas o el tipo de cambio. Pero para Estados Unidos fue un desastre: acumulamos déficits cada vez más grandes, que hoy rondan un billón de dólares anuales en bienes.

¿Cuáles son los efectos de estos déficits persistentes? Algunos economistas dicen que no importa, que no generan impactos negativos. Pero si pensamos en déficits enormes y constantes durante décadas, la realidad es que estamos cambiando la propiedad de nuestro país por consumo presente. Y no lo hacemos por decisión de alguna *ley económica natural*, sino porque las políticas industriales agresivas de otros países nos empujan a ello.

En la práctica, Estados Unidos transfiere un billón de dólares al exterior cada año, y probablemente más –cerca de 1,4 billones si se corrigen ciertos errores de registro– a cambio de consumo inmediato.

Un dato que refleja la magnitud del problema es la Posición Internacional de Inversión Neta. Ese número mide cuánto poseen los estadounidenses en el extranjero frente a lo que los extranjeros poseen en Estados Unidos. Durante la mayor parte de nuestra historia, fue un saldo positivo. Pero alrededor del año 2000 pasó a ser negativo. Hoy es de –25 billones de dólares. Es decir,

los extranjeros poseen 25 billones más en Estados Unidos que lo que los estadounidenses poseen en el resto del mundo.

Eso significa que no solo transferimos riqueza, sino también ingresos futuros para siempre. Ningún otro país del mundo se habría permitido semejante situación. Con un patrón oro, por ejemplo, eso hubiera sido imposible: se acababa el oro y no se podía continuar.

Además de la transferencia de riqueza, hemos visto un menor crecimiento económico desde entonces. Entre 1960 y 1980, crecimos más del 3% en 14 de esos 20 años. Entre 1980 y 2000, lo mismo. Pero desde 2000, solo dos veces tuvimos crecimiento superior al 3% (sin contar el rebote pos-COVID).

Otro efecto ha sido la pérdida de liderazgo en innovación. Un dato elocuente: el Instituto Australiano de Políticas Estratégicas sigue 64 tecnologías críticas. Hace 20 años, Estados Unidos lideraba en 61 de ellas. Hoy, China nos supera en 57, y en algunos casos por una generación completa de tecnología.

Esto no es casualidad: la innovación sigue a la manufactura. Y al perder capacidad industrial, también perdemos liderazgo tecnológico.

El impacto más grave, sin embargo, ha sido sobre los trabajadores estadounidenses. Millones de empleos industriales desaparecieron. Los salarios reales quedaron estancados durante décadas. En comunidades enteras, especialmente en el Medio Oeste, se produjo devastación social: ciudades vaciadas, fábricas cerradas, familias desintegradas.

Hoy, en Estados Unidos, alguien con solo secundaria vive ocho años menos que alguien con estudios universitarios. Y esas muertes se deben en gran medida a lo que llamamos *muertes por desesperación*: alcohol, drogas y suicidio. No todo es culpa del sistema comercial internacional, pero el vaciamiento de empleos industriales ha sido un factor central.

Este proceso también aumentó la desigualdad: por primera vez en nuestra historia, el 1% más rico posee más riqueza que el 60% del medio. De acuerdo con Angus Deaton, en 2000, por primera vez en la historia americana un niño en Estados Unidos no podía esperar ser más rico o vivir más que sus padres.

Frente a esto, el presidente Trump hizo lo correcto al actuar de manera unilateral. En su primer mandato renegoció acuerdos con México, Canadá y Corea, firmó pactos con Japón y otros países, y –muy importante– se enfrentó directamente a China, imponiendo aranceles a importaciones por 380 mil millones de dólares.

El siguiente paso lógico fue lo que el presidente está haciendo ahora: establecer un arancel de base que compense esas políticas industriales de otros países y nos devuelva hacia un comercio más equilibrado.

El diagnóstico fue correcto: transferencias masivas de riqueza al exterior, menor crecimiento económico, rezago tecnológico y consecuencias negativas para los trabajadores. La herramienta también lo fue: los aranceles. Hay otras posibles –como certificados de importación/exportación, o un impuesto de acceso al capital extranjero–, pero los aranceles son el mecanismo más simple y probado.

Lo que necesitamos es un nuevo sistema comercial. En un artículo que publiqué en The New York Times, propuse reunir a las democracias liberales para organizar un esquema basado en el equilibrio global. No necesariamente bilateral, ni año a año, pero sí que en un período de dos o tres años los países con superávits permanentes enfrenten aranceles correctivos, y los deficitarios reciban alivio.

Ese es el problema central que enfrenta el presidente. Y todos sabemos que está tomando medidas, buscando también la cooperación de otros países.

Ahora bien, el segundo gran desafío que enfrentamos es el de China.

En mi opinión, China representa una amenaza existencial para Estados Unidos y para el sistema occidental de democracias. Vivimos lo que Niall Ferguson llamó la Segunda Guerra Fría.

Es similar a la primera: una potencia comunista que se considera destinada a liderar el mundo, que cree que el comunismo es el futuro inevitable y que busca organizar un sistema mundial marxista-leninista y totalitario.

Los hechos hablan por sí solos:

- China tiene el ejército y la marina más grandes del mundo, y se expanden a un ritmo mucho mayor que Occidente.
- Ha militarizado el Mar del Sur de China como no se veía desde la Segunda Guerra Mundial.
- Está construyendo miles de silos nucleares.
- Tiene bases militares en distintos continentes.
- Mantiene disputas territoriales con India, Filipinas, Vietnam, Japón y, por supuesto, Taiwán.
- Financia la guerra en Medio Oriente y también la de Ucrania, incluso aportando tecnología militar a Rusia.

Además, libra una guerra económica contra Occidente: espionaje masivo (el FBI abre un nuevo caso contra China cada pocas horas), robo y transferencia forzada de tecnología, un mercado interno cerrado y una política industrial diseñada para dominar sectores globales reduciendo precios, eliminando competencia y luego consolidando monopolios.

De los 50 minerales críticos que identifica el Servicio Geológico de EE.UU., China domina la mayoría. Nosotros dependemos totalmente de las importaciones en 12 de ellos, y en otros 28 más de la mitad del consumo proviene del exterior.

El resultado es siempre el mismo: las empresas extranjeras entran a China, ganan dinero por un tiempo, pero luego pierden su tecnología, aparecen competidores locales que se quedan con el mercado interno y, más tarde, se expanden globalmente. Lo vimos en la industria automotriz: en pocos años pasaron de importar autos a exportar siete millones al año.

También lo sufren los países. Con las llamadas *trampas de deuda*, China ofrece infraestructura, financiamiento, los países se endeudan y luego quedan sometidos. Ha ocurrido en Sri Lanka, Pakistán, Zambia, Laos, Ecuador, Angola y muchos otros.

Lo más preocupante es que China no oculta sus intenciones: habla de *cambios no vistos en cien años* (referencia a la Revolución Bolchevique), de *amistad sin límites* con Rusia, de *prepararse para la lucha* y de una *comunidad de destino compartido*, que no es otra cosa que un orden posoccidental dominado por el comunismo.

Sé que en esta audiencia hay muchos que se consideran librecambistas, e incluso algunos libertarios. Pero quiero ser claro: si existe un polo opuesto al libertarismo, es el comunismo marxista-leninista. Pensar que el mundo no sería menos libre bajo un sistema dominado por China comunista es una ilusión.

Estamos en una competencia con el rival más serio que hemos enfrentado en nuestra historia. Para ponerlo en perspectiva: la economía combinada de Alemania y Japón en la Segunda Guerra Mundial era aproximadamente el 60% de la economía de Estados Unidos en aquel momento. Hoy, la economía de China sola equivale al 68% de la nuestra.

No solo son una amenaza: son una amenaza gigantesca.

Pienso en el discurso de Ronald Reagan en octubre de 1964, titulado *A Time for Choosing*. Era un llamado a decidir de qué lado estar: del lado comunista o del de las democracias occidentales. Creo que hoy estamos ante otro momento de elección. Y esa decisión no solo corresponde a Estados Unidos o Europa. También a Argentina y al resto de América Latina.

Si China prevalece, los resultados no serán buenos para nadie. Ni siquiera a corto plazo, si un país cree que puede tener una *relación económica beneficiosa* con un régimen comunista.

Industrialización y crecimiento en el nuevo contexto global

Dani Rodrik

Profesor de Economía Política Internacional en la Harvard Kennedy School, donde co-dirige el Programa Reimaginando la Economía y la red Economía para una Prosperidad Inclusiva. Actualmente su área de investigación es el crecimiento económico inclusivo en países desarrollados y en desarrollo. Ha recibido varios premios, entre ellos el Albert O. Hirschman y el Princesa de Asturias en Ciencias Sociales. Es autor de numerosas publicaciones en desarrollo económico, economía internacional y política económica. Su último libro de próxima publicación se titula Prosperidad Compartida en un Mundo Fracturado.

Why tariffs are not right instrument

Trade policy is wrong instrument for good jobs when bulk of employment is in services

Tariffs increase profitability of some (but not all) manufacturing

- input costs, retaliation, uncertainty, exchange rate changes...

Firms that experience increased profits do not necessarily invest, innovate, train more labor, ...

- they can simply distribute profits to shareholders and managers

Tariffs are a very blunt instrument to achieve desired behaviors

At best they can be complement to industrial, environmental, social policies that target specific sectors/objectives and alleviating binding constraints on innovation and investment

- example: CBAM in EU

Problem with tariffs is not that they are an instance of economic nationalism, but that they do not actually serve national economic interest



Introducción

LECONOMÍA MUNDIAL ESTÁ ATRAVESANDO UNA PROFUNDA TRANSICIÓN. La era de la hiperglobalización y la ortodoxia neoliberal, que dominaron el pensamiento de política económica durante gran parte de finales del siglo XX y comienzos del XXI, ha llegado a su fin. En su lugar, estamos presenciando el ascenso del nacionalismo económico, el crecimiento del autoritarismo y un entorno global marcado por mayor incertidumbre e inestabilidad. El *shock Trump* fue emblemático de este giro, pero sería engañoso atribuir la reversión de la globalización únicamente a una administración. El alejamiento del libre comercio sin matices ya había comenzado bajo la administración Biden, lo que indica una reorientación más fundamental de la relación de Estados Unidos con la economía mundial.

Este nuevo contexto plantea preguntas urgentes: ¿Cómo deberían los países buscar prosperidad cuando las vías tradicionales de industrialización ya no son viables de la misma forma que antes? ¿Cómo pueden las naciones avanzadas y en desarrollo reconciliar los imperativos de la democracia, la acción climática y el desarrollo económico? ¿Y qué tipo de políticas –tanto nacionales como internacionales– pueden facilitar esta reconciliación sin exacerbar los conflictos ni caer en una visión de suma cero de las relaciones globales, en particular entre Occidente y China?

Enfrento estas preguntas con un optimismo cauteloso. Si bien los desafíos son significativos, creo que es posible diseñar estrategias que fortalezcan las instituciones democráticas, enfrenten el cambio climático y promuevan un desarrollo inclusivo, todo ello sin necesidad de enmarcar la economía global en términos puramente conflictivos. De hecho, gran parte del debate actual corre el riesgo de quedar atrapado en una lógica de suma cero que oscurece las oportunidades de resultados positivos para todas las partes. Para superar esto, debemos diagnosticar con claridad cómo llegamos al punto actual

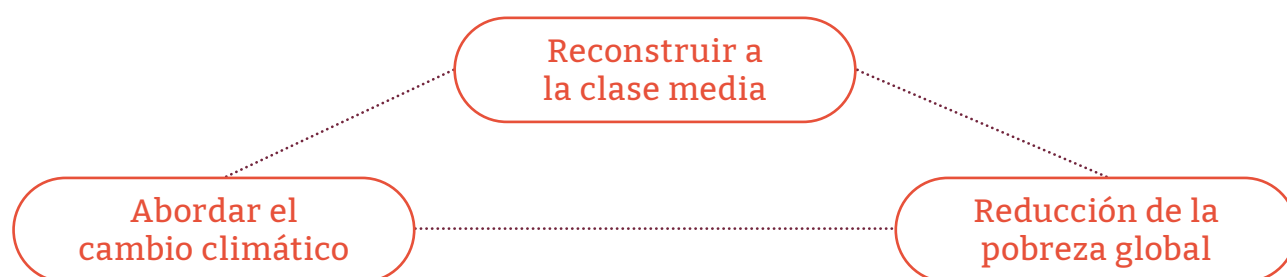
y trazar un rumbo que responda a las realidades de hoy, en lugar de intentar recrear las estructuras económicas del pasado.

El Triple Desafío: Democracia, Clima y Desarrollo

Para organizar los temas en juego, es útil conceptualizar la agenda actual como un triángulo con tres objetivos igualmente importantes: reconstruir la clase media (y con ello fortalecer la democracia), abordar el cambio climático y sostener el desarrollo y la reducción de la pobreza en los países de ingresos bajos y medios. Estos tres objetivos son interdependientes, y el fracaso en uno de ellos debilita el progreso en los demás.

GRÁFICO 1

El triple desafío: democracia, clima y desarrollo



Un problema de país rico, un problema de país pobre y un problema global, aunque últimamente todos son problemas de todos

1. Reconstruir la Clase Media y Fortalecer la Democracia

La erosión de la clase media bajo la hiperglobalización ha sido uno de los desarrollos políticos más desestabilizadores de las últimas décadas. La desigualdad de ingresos se amplió, los buenos empleos desaparecieron y la

cohesión social se deterioró. Estas tendencias contribuyeron directamente al debilitamiento de las instituciones democráticas, tanto en países avanzados como en aquellos en desarrollo. Sostener la democracia requerirá más que redes de seguridad social o transferencias de ingresos; exige la creación de buenos empleos de clase media que brinden estabilidad, dignidad y movilidad ascendente. Sin esos empleos, las bases sociales de la democracia se vuelven frágiles.

2. Abordar el Cambio Climático

El cambio climático representa la mayor amenaza existencial de nuestro tiempo. Cualquier conjunto de políticas económicas que no internalice el imperativo climático está destinado al fracaso, sin importar sus logros inmediatos. La transición hacia energías renovables, las políticas industriales verdes y las prácticas sostenibles no son opcionales: son una necesidad. Además, la política climática se conecta directamente con el desarrollo económico y la democracia: la transición verde puede generar nuevas industrias y oportunidades de empleo, mientras que no actuar exacerba la desigualdad y alimenta el descontento social.

3. Sostener el Desarrollo y la Reducción de la Pobreza

Para los países de ingresos bajos y medios, la promesa de la industrialización como motor tradicional de rápido crecimiento se ha desvanecido. Estas naciones aún enfrentan la necesidad de crear empleos y sacar a la población de la pobreza, pero los recursos que poseen en mayor abundancia –trabajo no calificado– ya no encuentran fácil absorción en el sector manufacturero. El desafío, entonces, es identificar vías alternativas de transformación estructural que puedan generar crecimiento inclusivo. Asegurar que los arreglos económicos globales sigan siendo compatibles con estas aspiraciones de desarrollo es esencial, no solo por equidad, sino también por estabilidad mundial.

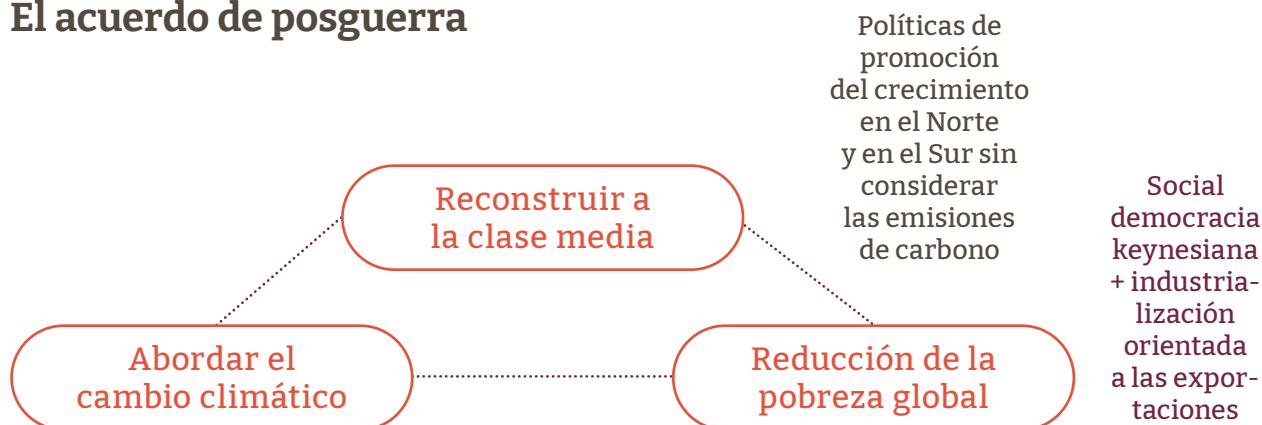
En conjunto, estos tres objetivos definen el principal problema de política de nuestro tiempo. No pueden perseguirse de manera aislada. Estrategias que promuevan uno a expensas de los otros –por ejemplo, crecimiento sin considerar las emisiones de carbono, o políticas climáticas que descuiden el empleo– son en última instancia insostenibles. La tarea consiste en diseñar políticas e instituciones que reconozcan estas interdependencias y fomenten cambios estructurales capaces de avanzar en democracia, sostenibilidad climática y desarrollo al mismo tiempo.

El Acuerdo de Posguerra y el Rol de la Industrialización

Las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial estuvieron marcadas por un período extraordinario de estabilidad económica y política en gran parte del mundo. Ese acuerdo de posguerra se sostuvo en una combinación de socialdemocracia keynesiana en las economías avanzadas e industria-

GRÁFICO 2

El acuerdo de posguerra



El milagro de posguerra deshecho por el neoliberalismo, el desafío climático y la desindustrialización prematura

lización orientada a las exportaciones en muchas naciones en desarrollo. Juntos, estos arreglos produjeron un crecimiento robusto, la expansión de la clase media y un fortalecimiento de las instituciones democráticas en países que previamente habían sido frágiles o autoritarios.

El marco económico de la época tuvo varios rasgos definitorios. Primero, las naciones avanzadas aplicaron políticas de pleno empleo, provisión de bienestar y mercados regulados, creando las condiciones para una prosperidad ampliamente compartida. Segundo, los países en desarrollo, en particular los del Este Asiático, aprovecharon la demanda global enfocándose en exportaciones manufactureras. Al concentrarse en un número limitado de industrias, lograron insertarse en los mercados globales, cosechar los beneficios de las economías de escala y alcanzar un rápido crecimiento a pesar de contar con mercados domésticos reducidos.

Por qué la Manufactura Era Especial

GRÁFICO 3

Cómo la industrialización promovió la democracia y el desarrollo

La industria como promotora
del crecimiento rápido

Dinamismo tecnológico
Comercio
Capacidad de absorber mano de obra
con baja educación

La industria como fundamento
de la democracia

Proveedor de buenos empleos
Fuente de prosperidad
de la clase media

La manufactura ocupó un rol privilegiado en este acuerdo por varias razones:

- **Dinamismo tecnológico.** El sector mostró altas tasas de innovación y crecimiento de la productividad, lo que permitió a las economías expandirse rápidamente una vez que lograban insertarse en industrias manufactureras.
- **Comercio.** Los bienes manufacturados podían comerciarse fácilmente a través de las fronteras, brindando a los países en desarrollo acceso a mercados globales mucho mayores que su demanda interna.
- **Capacidad de absorción laboral.** Tal vez lo más importante es que la manufactura podía absorber grandes cantidades de trabajadores con baja calificación y bajo nivel educativo. Esto fue crucial, ya que la mayoría de los países poseían abundante mano de obra con escasa educación formal. La industrialización permitió a estos trabajadores pasar de la agricultura de subsistencia o actividades informales a empleos más productivos.

La capacidad de la manufactura para generar empleos para amplios segmentos de la fuerza laboral la distinguió de otros sectores, como la agricultura o los servicios altamente calificados, que estaban en retroceso o requerían destrezas especializadas.

La Manufactura como Base de la Democracia

La capacidad de absorción laboral de la manufactura también tuvo implicancias políticas relevantes. A medida que los trabajadores se trasladaban del campo a las fábricas, se convirtieron en la base de una nueva clase media. Los empleos industriales estables y bien remunerados les otorgaban seguridad

económica y poder de negociación colectiva. Con el tiempo, esta clase media se transformó en motor de reformas democráticas, impulsando derechos políticos, protecciones sociales e instituciones representativas.

La trayectoria de Corea del Sur ilustra este proceso de manera vívida. El país comenzó su ascenso industrial bajo un régimen autoritario, pero a medida que su fuerza laboral industrial se expandió y prosperó, las bases sociales de la democracia se hicieron más sólidas. Eventualmente, la industrialización no solo elevó los ingresos, sino que también facilitó la transición democrática.

La Receta del Éxito

Esta *receta sagrada* del período de posguerra –socialdemocracia keynesiana en el mundo avanzado e industrialización orientada a las exportaciones en el mundo en desarrollo– creó un entorno en el cual crecimiento económico, expansión de la clase media y democracia se reforzaban mutuamente. El resultado fueron décadas de relativa estabilidad y convergencia entre economías avanzadas y emergentes.

Sin embargo, esta receta fue históricamente contingente. Tuvo éxito porque la manufactura contaba con las características adecuadas en ese momento: era innovadora, comerciable y absorbía mano de obra. Hoy, esas condiciones se han disipado en gran medida, y el modelo ya no puede replicarse de la misma manera. Comprender por qué esto es así requiere examinar las fuerzas que transformaron a la manufactura de motor de prosperidad compartida a un sector con perspectivas menguantes en materia de empleo –un tema al que paso a referirme a continuación.

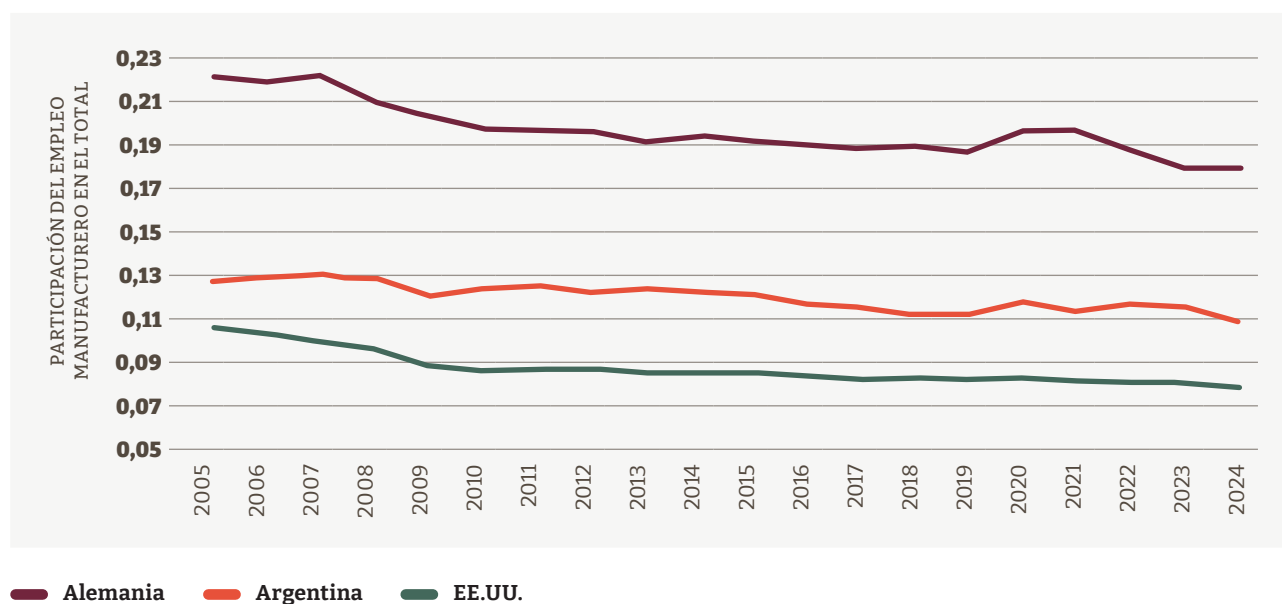
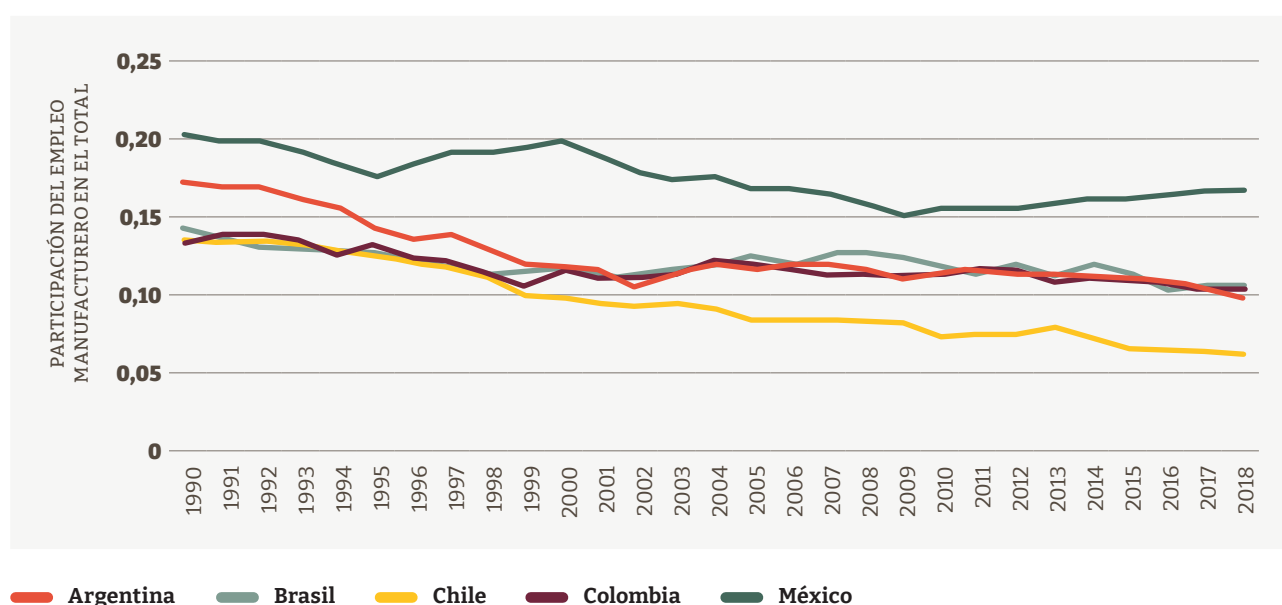
El Declive de la Manufactura como Motor de Crecimiento

Si bien la manufactura fue durante mucho tiempo la piedra angular tanto del desarrollo económico como de la consolidación democrática, su capacidad para cumplir esas funciones se ha erosionado de manera dramática en las últimas décadas. El mundo ha entrado en una era de desindustrialización global, en la cual la participación del empleo manufacturero está disminuyendo prácticamente en todas las economías, sin importar su nivel de desarrollo.

Un Fenómeno Global

La desindustrialización no se limita a las economías avanzadas. Es evidente en países de ingresos medios, incluyendo Argentina, Brasil y Turquía, así como en naciones que solemos asociar con la potencia manufacturera, como China y Corea del Sur. La regularidad de este patrón subraya que el fenómeno es estructural y de alcance global.

La evidencia más sorprendente proviene de China. A pesar de ser considerada la superpotencia manufacturera mundial, China ha perdido más de 30 millones de empleos en la manufactura desde comienzos de la década de 2000 –una cifra mayor que el total de empleos manufactureros existentes en Estados Unidos y Alemania juntos. Esta paradoja revela una transformación fundamental: incluso mientras la producción y las exportaciones siguen aumentando, el empleo en el sector colapsa.

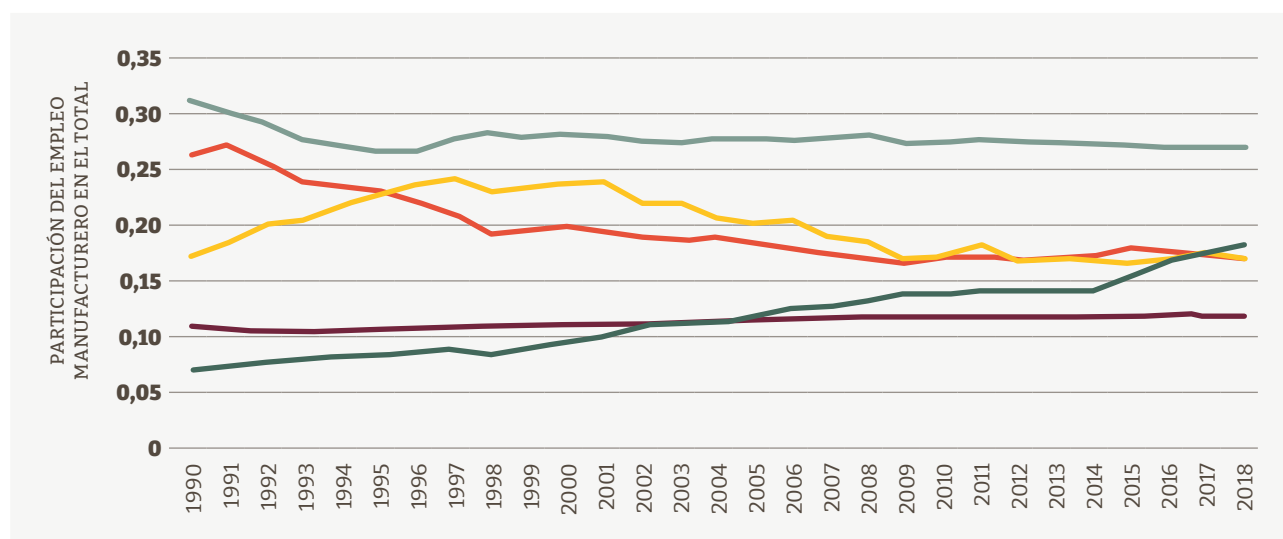
GRÁFICO 4**La desindustrialización es un fenómeno global****Desindustrialización en Argentina, EE.UU. y Alemania**
(Participación del empleo manufacturero en el total)**Desindustrialización en América Latina**
(Participación del empleo manufacturero en el total)

Fuente: BLS, UNU-WIDER; para Argentina, comunicación personal con J.C. Hallak y S. Kastika.

GRÁFICO 5

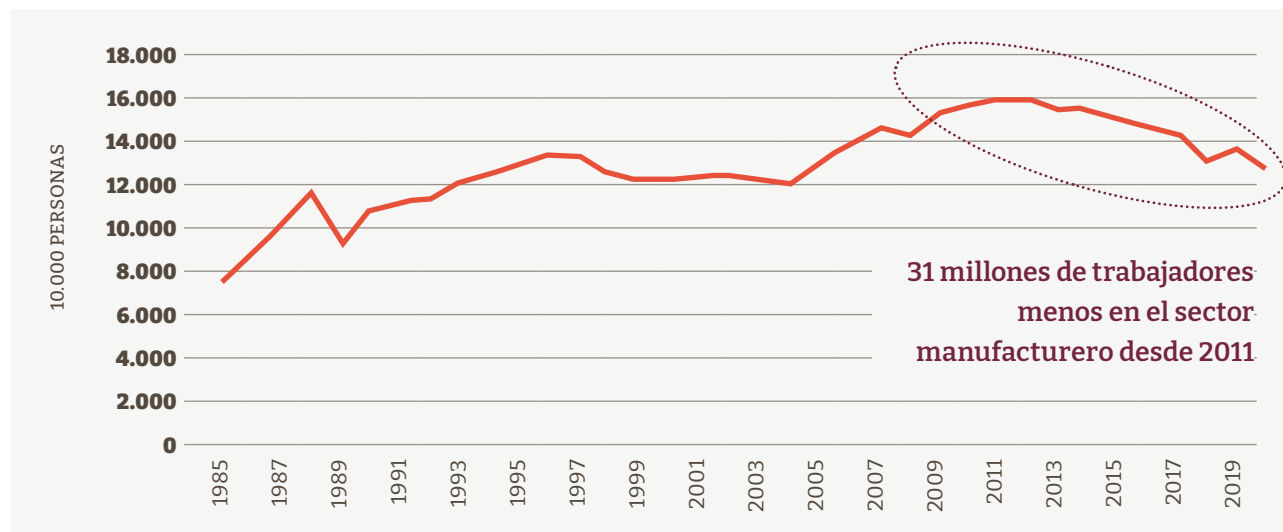
China y Asia no son la excepción...

Tendencias de la manufactura en países asiáticos
(Participación del empleo manufacturero en el total)



India Corea del Sur Taiwán Malasia Vietnam

Empleo manufacturero en China



Fuente: UNU-WIDER y China Development Research Center.

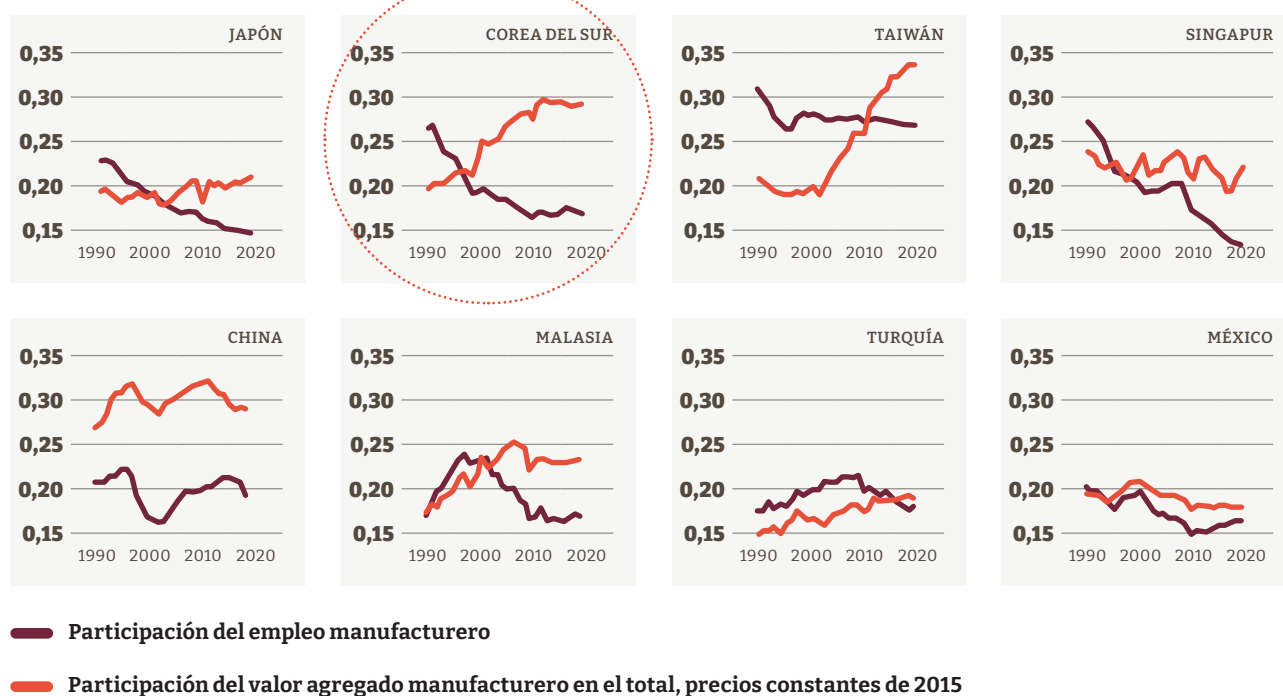
La Desconexión entre Producción y Empleo

Históricamente, el rol especial de la manufactura se sustentaba en su capacidad de combinar productividad en aumento con empleo masivo. Hoy, sin embargo, observamos una creciente desconexión entre producción y empleo. La productividad continúa creciendo, en algunos casos a tasas sin precedentes, pero estas ganancias ya no se traducen en creación de puestos de trabajo. En China, Corea del Sur y otros exportadores exitosos, la producción manufacturera se ha expandido mientras el empleo en la industria ha caído bruscamente.

GRÁFICO 6

La desconexión entre producto y empleo

Tendencias de la manufactura en diferentes países

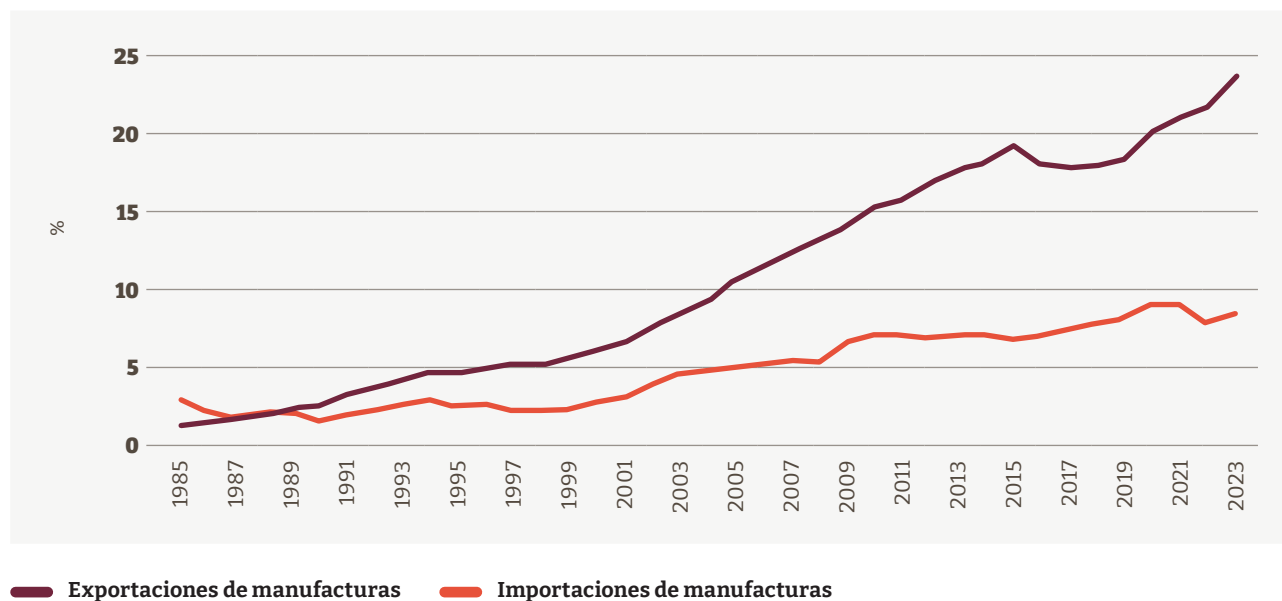


Fuente: DE VRIES *et al.* (2021). The Economic Transformation Database.

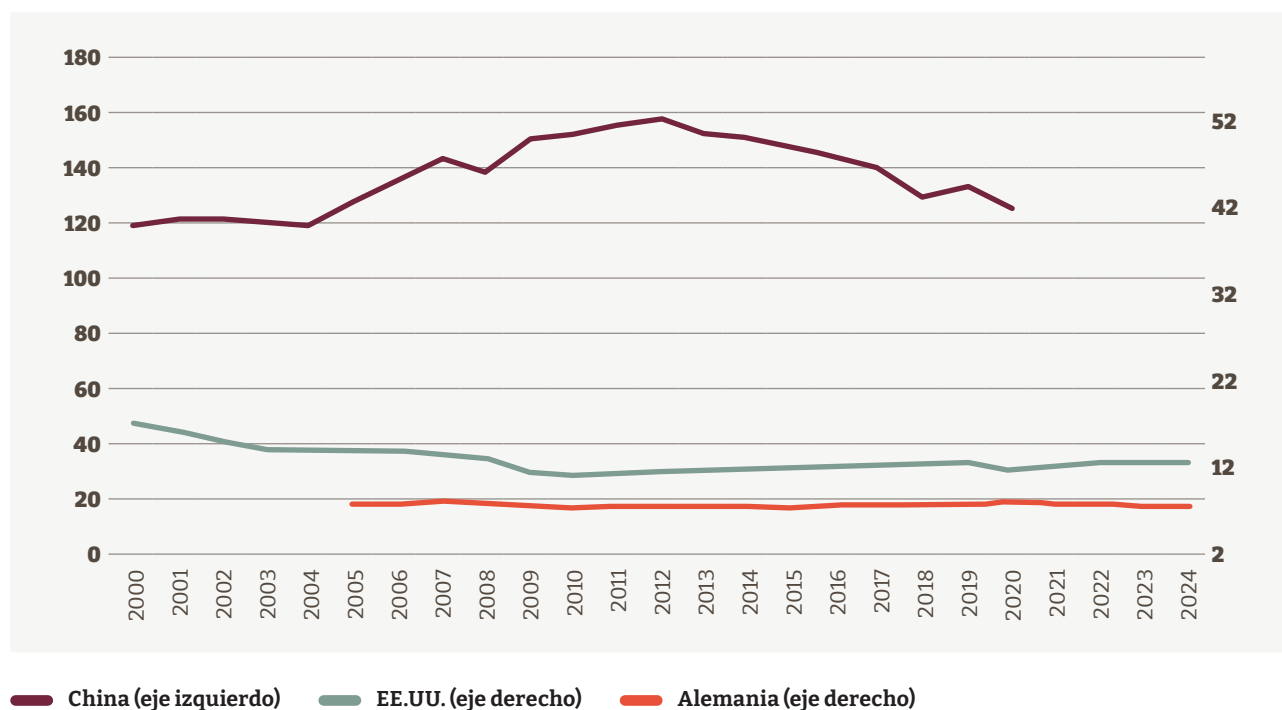
GRÁFICO 7

Desconexión producto - empleo en China

Participación de China en el comercio global manufacturero



Empleo manufacturero (millones de trabajadores)



Fuente: DE VRIES et al. (2021). The Economic Transformation Database.

Las razones son dos:

- **Cambio tecnológico.** La automatización y las tecnologías avanzadas de producción redujeron la intensidad laboral de la manufactura.
- **Competencia global.** A medida que nuevos exportadores ingresaron a los mercados mundiales, las presiones competitivas se intensificaron, acelerando tanto la modernización tecnológica como el desplazamiento laboral.

El resultado es que la manufactura se parece cada vez más a un sector enclave: intensivo en capital y tecnología, pero incapaz de absorber grandes contingentes de mano de obra no calificada. Desde la perspectiva del crecimiento inclusivo y la creación de empleo, la manufactura ya no es el motor confiable que solía ser.

Implicancias para la Democracia y el Desarrollo

La erosión de la capacidad de absorción laboral de la manufactura también debilita su rol político como base de la clase media y la democracia. Donde antes los empleos industriales proporcionaban caminos hacia la estabilidad y el empoderamiento político, su desaparición deja a las sociedades más polarizadas. La pérdida de *buenos empleos* contribuye directamente al deterioro de la cohesión social y alimenta el ascenso del populismo y el autoritarismo.

Para los países en desarrollo, las implicancias son particularmente severas. El recurso que poseen en mayor abundancia –mano de obra barata y poco calificada– ya no puede ser absorbido productivamente mediante la manufactura. Esto clausura el camino tradicional de industrialización orientada

a las exportaciones que naciones como Corea del Sur y Taiwán siguieron con tanto éxito.

La Manufactura Sigue Siendo Importante, Pero de Otra Manera

Esto no significa que la manufactura se haya vuelto irrelevante. Por el contrario, sigue siendo crítica en varios aspectos:

- **Innovación.** La manufactura avanzada continúa siendo un núcleo de progreso tecnológico, en especial en semiconductores, maquinaria de precisión y otros sectores de alta tecnología.
- **Transición verde.** La producción de vehículos eléctricos, baterías y acero verde hace que la manufactura sea indispensable para alcanzar las metas climáticas.
- **Seguridad nacional.** La resiliencia de las cadenas de suministro y la capacidad de producir bienes estratégicos a nivel doméstico brindan ventajas geopolíticas evidentes.

Pero desde la perspectiva del crecimiento inclusivo y la sostenibilidad democrática, el rol de la manufactura se ha reducido. Ya no puede ser el ancla de la clase media ni el motor principal de reducción de la pobreza. Reconocer esta realidad es esencial para evitar políticas nostálgicas que intenten recrear el pasado, como la protección arancelaria indiscriminada o las iniciativas de relocalización industrial que sobreestiman el potencial de empleo del sector.

En su lugar, los responsables de política deben mirar hacia otras vías de transformación estructural. La pregunta apremiante pasa a ser: si no es la manufactura, ¿dónde estarán los empleos del futuro?

Dónde Estarán los Empleos del Futuro

Si la manufactura ya no es el motor principal del crecimiento inclusivo, ¿de dónde provendrán los empleos del futuro? La respuesta, en casi todo el mundo, es el sector de los servicios. No se trata de un ajuste temporal, sino de una transformación estructural de los mercados laborales a escala global.

El Desplazamiento hacia los Servicios

La agricultura no puede absorber la mano de obra liberada por la manufactura. La manufactura avanzada se está volviendo más automatizada e intensiva en capital. En cambio, los servicios se han expandido de manera constante, tanto en participación de empleo como en números absolutos. En la mayoría de las economías, el sector de los servicios ya concentra la mayor parte de la creación de nuevos puestos de trabajo.

Este cambio no se limita a las ocupaciones de alta calificación. La narrativa dominante, que sostiene que el futuro del trabajo se encuentra principalmente en la programación, las finanzas, la consultoría u otros servicios intensivos en conocimiento, pierde de vista una realidad más amplia. El crecimiento más significativo se proyecta en ocupaciones de servicios de baja y mediana calificación: salud, hospitalidad, comercio minorista, logística y servicios personales.

Proyecciones de Empleo

La Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos proyecta que para 2033, las diez ocupaciones más numerosas estarán abrumadoramente en el sector de los servicios. Estas incluyen asistentes de salud y cuidado personal, trabajadores de preparación de alimentos, vendedores minoristas, empleados de almacén, representantes de servicio al cliente y personal de limpieza. Solo unas pocas funciones gerenciales requerirán un título universitario. En otras palabras, el futuro del trabajo para la gran mayoría de los trabajadores no estará en las plantas manufactureras ni en los laboratorios de alta tecnología, sino en los servicios cotidianos que sostienen a los hogares, las comunidades y las cadenas de suministro.

CUADRO 1

Dónde estarán los empleos

Ni el *reshoring* manufacturero ni la inversión en educación ayudarán a crear buenos empleos

10 Principales ocupaciones en EE.UU., proyección a 2033

Empleo	Empleos 2023 (miles)	Empleos 2033 (miles)	Salario medio anual 2023 (US\$)	Nivel educativo
Atención domiciliar y cuidado	3.961,90	4.782,40	33.350	Secundario o equival.
Comidas rápidas y bares	3.734,10	3.946,50	29.540	Sin título
Administración de operaciones generales	3.630,10	3.840,50	101.280	Licenciatura
Ventas minoristas	3.810,10	3.814,70	33.680	Sin título
Enfermería	3.300,10	3.497,30	86.070	Licenciatura
Transporte y almacenamiento	3.004,80	3.130,60	37.660	Sin título
Repositores	2.864,70	3.033,30	36.390	Secundario o equival.
Cajeros	3.338,80	2.985,80	39.680	Sin título
Atención al cliente	2.954,60	2.805,80	39.680	Secundario o equival.
Limpieza	2.431,60	2.507,30	35.020	Sin título

Fuente: BLS.

La Educación por Sí Sola No es la Solución

Una de las recetas de política más comunes para la creación de empleo ha sido la inversión en educación. Aunque importante, la educación no es una panacea. La mayoría de las ocupaciones con mayor crecimiento proyectado no requieren un título universitario. Producir más graduados universitarios no resuelve el problema central: cómo transformar empleos de servicios mal remunerados y de baja productividad en *buenos empleos* estables y con salarios dignos.

El Rol de la Tecnología

Aquí aparece una oportunidad inesperada. Las nuevas tecnologías digitales y la inteligencia artificial (IA) suelen verse como factores que desplazan trabajo, pero también pueden ser complementarias al trabajo humano. Muchos de los empleos de servicios del futuro –en especial en cuidado, alimentación, logística y comercio minorista– son inherentemente resistentes a la automatización total porque dependen de la interacción, el juicio y la presencia humana. Ninguna familia aceptaría que sus adultos mayores fueran atendidos exclusivamente por IA, ni pueden funcionar restaurantes de comida rápida o depósitos enteramente sin supervisión humana.

Sin embargo, la IA puede mejorar la productividad y la calidad de estos empleos. Herramientas digitales personalizadas, por ejemplo, pueden asistir a los cuidadores en el monitoreo de condiciones de salud, permitiéndoles brindar servicios más sofisticados. En logística y almacenamiento, los sistemas digitales pueden aumentar la eficiencia, la seguridad y la coordinación. En comercio minorista y educación, las tecnologías de información pueden empoderar a los trabajadores para ofrecer servicios más personalizados.

Al complementar, en lugar de sustituir la mano de obra, estas tecnologías pueden ayudar a transformar empleos de servicios mal pagos en trabajos de mayor calidad.

Buenos Empleos en Servicios: Una Nueva Prioridad de Política

Si el futuro del empleo está en los servicios, el gran desafío de política es garantizar que éstos sean *buenos empleos*: que ofrezcan salarios adecuados, estabilidad y dignidad. Lograrlo requerirá estrategias deliberadas:

- Aumentar la productividad en los servicios a través de la innovación dirigida y la difusión de tecnologías amigables con el trabajo.
- Apoyar a las empresas que ofrezcan capacitación, trayectorias de carrera y empleos estables en los sectores de servicios.
- Alinear la política industrial no solo con la manufactura o las tecnologías verdes, sino también con la innovación en el sector servicios.

GRÁFICO 8

Todas estas tareas requieren cambio estructural pero de un tipo diferente comparado con el pasado



En resumen, el sector de los servicios debe convertirse en la nueva frontera del crecimiento inclusivo. Es allí, más que en la manufactura, donde las sociedades deberán construir la clase media del futuro.

La Política Industrial en un Nuevo Contexto Global

El reconocimiento de que los mercados por sí solos no pueden generar los cambios estructurales necesarios para la democracia, la sostenibilidad climática y el desarrollo inclusivo coloca nuevamente a la política industrial en el centro del debate. Sin embargo, las políticas industriales del futuro serán muy distintas de las del pasado. Deben adaptarse a un mundo donde la manufactura ya no genera empleo masivo, donde los servicios dominan los mercados laborales y donde la crisis climática exige una transformación urgente.

Bidenomics: Un Enfoque Parcial

El programa económico de la administración Biden marcó una ruptura significativa con el consenso neoliberal. La *CHIPS and Science Act* y la *Inflation Reduction Act (IRA)* apuntaron explícitamente a sectores estratégicos como los semiconductores y las tecnologías verdes. Estas políticas se inspiraron, en parte, en el éxito de China al usar la política industrial para promover energías renovables y vehículos eléctricos.

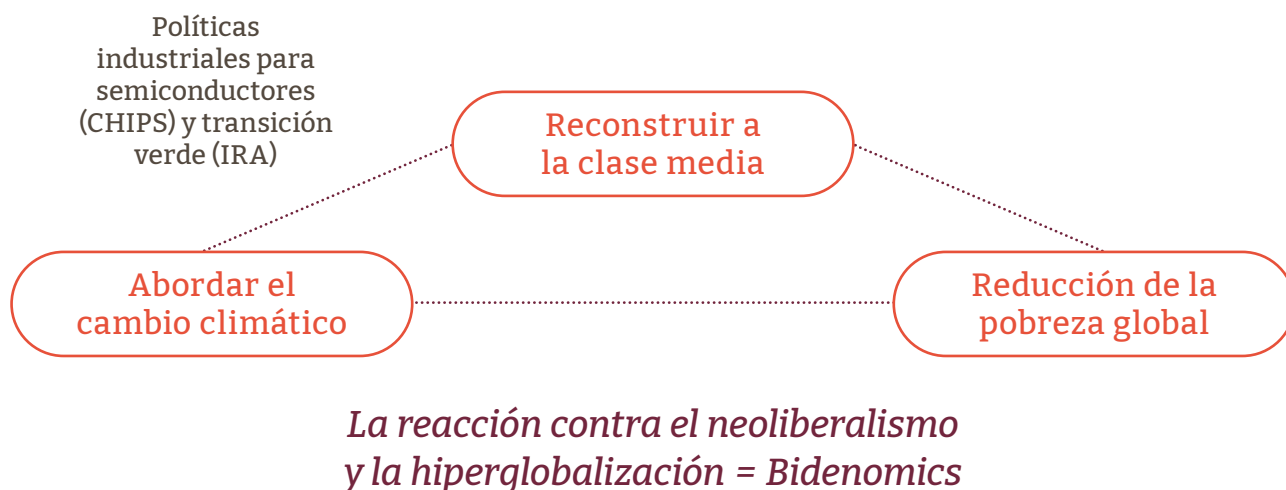
Los logros de Bidenomics son innegables: nuevas inversiones masivas en energía limpia, la reconstitución de capacidad industrial en ciertos dominios de alta tecnología y un renovado reconocimiento del rol del Estado en

guiar el cambio estructural. Sin embargo, Bidenomics también compartió con sus predecesores una excesiva obsesión con la manufactura. Las políticas de relocalización y expansión del empleo industrial no revirtieron la tendencia de largo plazo de disminución de la participación manufacturera en el empleo. Incluso bajo Biden, el empleo industrial siguió cayendo como proporción de la fuerza laboral.

Desde la perspectiva de reconstruir la clase media, esta es una carencia crítica. La nueva política industrial debe ir más allá de la manufactura y extenderse al sector de los servicios, donde se crearán la mayoría de los empleos del futuro.

GRÁFICO 9

Bidenomics: un enfoque parcial



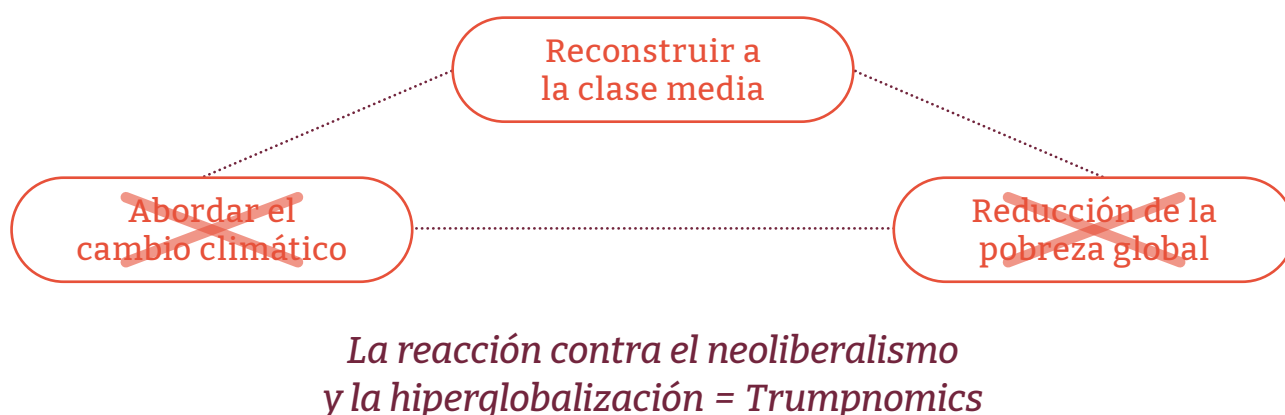
Trumponomics: Los Límites de los Aranceles

El contraste con la estrategia económica de la administración Trump es ilustrativo. Trumponomics se apoyó fuertemente en aranceles y medidas proteccionistas de comercio. Si bien los aranceles pueden aumentar la rentabilidad de algunas empresas domésticas, son un instrumento tosco. El vínculo entre mayores ganancias empresariales y un aumento en la innovación, la inversión o la capacitación de la fuerza laboral es débil en el mejor de los casos. Más a menudo, las empresas simplemente distribuyen las ganancias adicionales entre accionistas o directivos.

La larga historia latinoamericana de industrialización por sustitución de importaciones demuestra los riesgos de depender de los aranceles como herramienta principal. Sin estrategias complementarias para fomentar la innovación, construir capacidades y remover cuellos de botella, el proteccionismo aporta poco para generar competitividad sostenida.

GRÁFICO 10

Trumponomics: Aranceles erráticos, indiscriminados, desconectados de los objetivos



CUADRO 2**Porqué los aranceles no son el instrumento correcto**

La política comercial es un instrumento equivocado para alcanzar buenos empleos cuando el grueso de los empleos está en los servicios

Los aranceles aumentan los beneficios de algunos (pero no todas) las industrias

- costos de los insumos, represalias, incertidumbre, variación del tipo de cambios

Las empresas que aumentan sus beneficios no necesariamente invierten, innovan, entrenan más empleados

- pueden simplemente distribuir beneficios a los accionistas y directivos

Los aranceles son un instrumento muy tosco para alcanzar los comportamientos deseados

Como máximo pueden ser *complementos* de políticas industriales, medioambientales y sociales que persiguen objetivos / sectores específicos y aliviar las restricciones en innovación e inversión

- ejemplo = CBAM en la Unión Europea

El problema con los aranceles no es que son un instancia de nacionalismo económico sino que realmente no sirven para el interés económico nacional

Los aranceles pueden servir como complemento de otras medidas, protegiendo las estrategias domésticas de una competencia prematura. Pero como política aislada, son ineficaces para enfrentar los desafíos estructurales actuales, en especial la necesidad de generar buenos empleos en servicios o de avanzar en la transición verde.

Qué Tipo de Política Industrial se Necesita Hoy

Una política industrial renovada para el siglo XXI debe diferir de los modelos tradicionales en tres aspectos:

1. De la manufactura a los servicios.

La política industrial debe reconocer que la mayor parte de la creación de empleo ocurrirá en servicios. Las políticas deberían apuntar a aumentar la productividad y la calidad en salud, hospitalidad, comercio minorista, logística y otros sectores de servicios de gran escala.

2. De los subsidios a los insumos públicos personalizados.

En lugar de apoyarse principalmente en subsidios o protección, los gobiernos deberían proveer bienes públicos adaptados: capacitación laboral, apoyo tecnológico, infraestructura, asistencia regulatoria e inversiones *green-field*. Estos insumos pueden abordar restricciones críticas y fomentar el crecimiento de la productividad de manera más eficaz que los incentivos financieros indiscriminados.

3. De tecnologías que desplazan trabajo a tecnologías que lo complementan.

La dirección del cambio tecnológico no es exógena. Los gobiernos pueden orientar la innovación hacia resultados más favorables para el empleo, asegurando que las nuevas herramientas digitales e inteligentes complementen a los trabajadores en lugar de reemplazarlos. Esto requiere inversiones deliberadas en tecnologías pro-trabajo que permitan a los trabajadores de servicios realizar tareas más sofisticadas y autónomas.

CUADRO 3**Un repaso y algunas preguntas****Nuestros tres desafíos globales requieren cambios estructurales**

- Lo que no funcionará: aranceles
- Lo que necesitan: una política industrial actualizada

Políticas industriales en tres ámbitos diferentes

- La transición verde
- Restauración de la clase media a través de buenos empleos
- Una nueva estrategia de desarrollo

Definición: Las políticas industriales son políticas de gobierno que explícitamente persiguen la transformación de la estructura de la actividad económica para alcanzar algún objetivo público

Pero, ¿qué tipo de política industrial?

¿Y cuáles con los costos del nacionalismo económico?

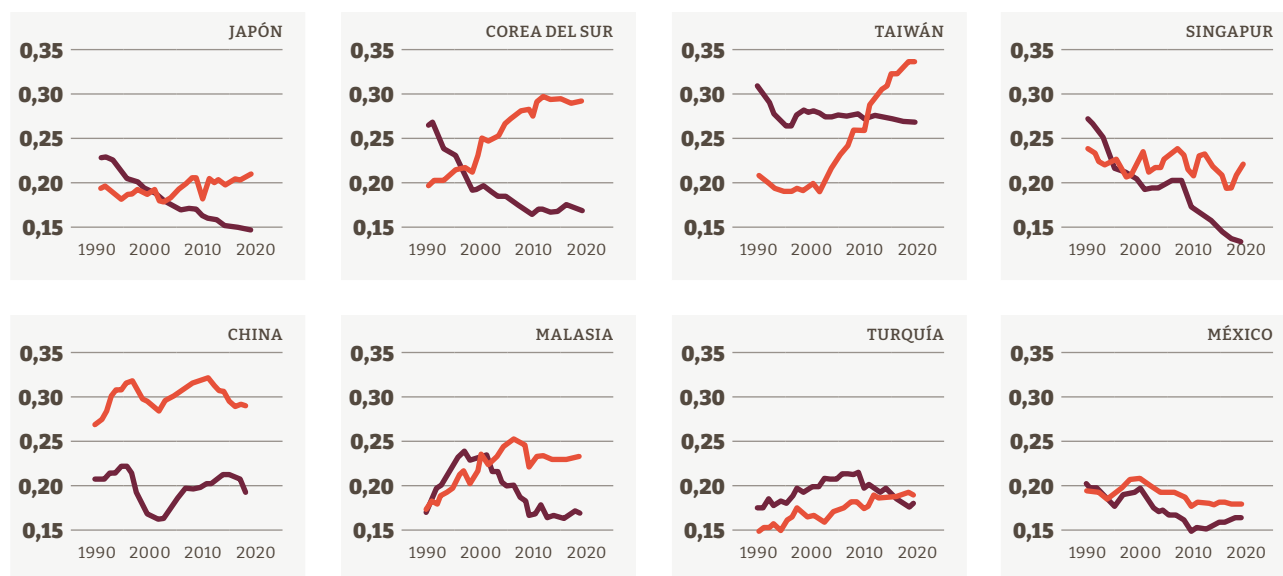
Política Industrial para el Triple Desafío

Las implicancias de política son claras:

- Para el **cambio climático**, la política industrial debe acelerar la transición hacia energías renovables, vehículos eléctricos y materiales verdes.
- Para la **democracia y la clase media**, debe fomentar buenos empleos en los servicios mediante innovaciones que aumenten la productividad.
- Para el **desarrollo y la reducción de la pobreza**, debe ayudar a los países de ingresos bajos y medios a identificar nuevas estrategias de crecimiento más allá de las exportaciones manufactureras tradicionales.

GRÁFICO 11**Lo que se necesita cambiar: de las manufacturas a los servicios****Los empleos no están y no estarán en las manufacturas**

- Las políticas federales de innovación e industriales focalizan en las manufacturas, cadenas de valor, la transición verde, competitividad global (ej.= CHIPS, IRA Acts)
- Los buenos empleos son secundarios o producto de otros objetivos
- Lo mismo con políticas de desarrollo locales

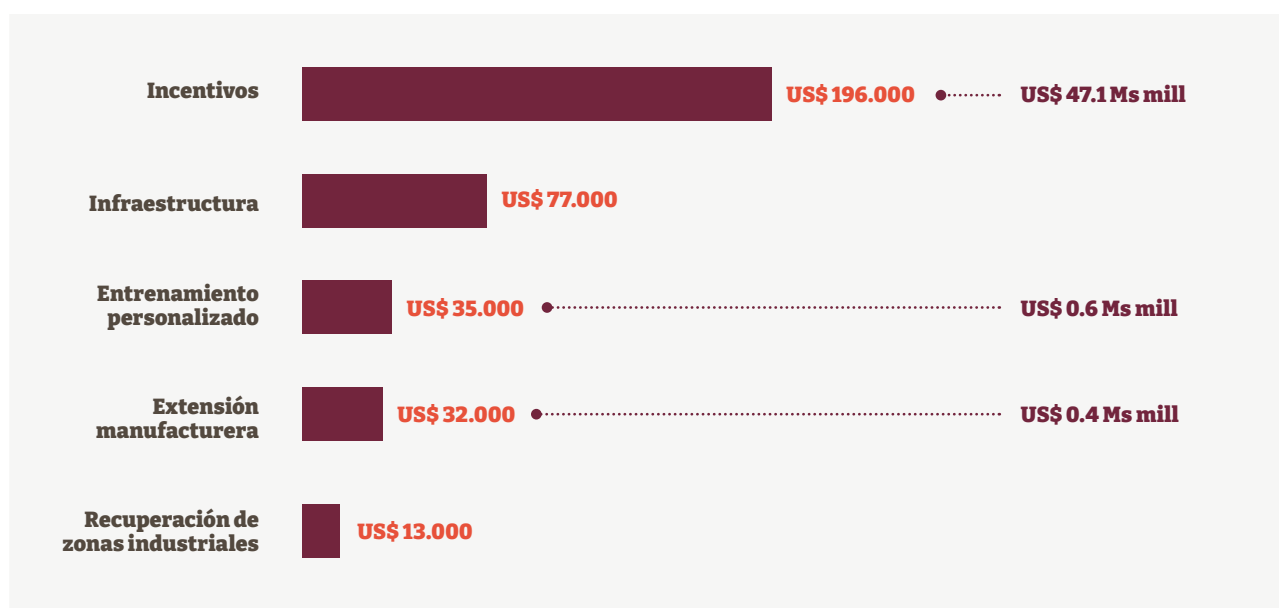
El futuro de la política industrial está en los servicios**Tendencias de la manufactura en diferentes países**

- Participación del empleo manufacturero
- Participación del valor agregado manufacturero en el total, precios constantes de 2015

Fuente: DE VRIES *et al.* (2021). The Economic Transformation Database.

GRÁFICO 12**Lo que se necesita cambiar: de los subsidios a los servicios públicos personalizados****Foco excesivo en subsidios**

- Servicios / inputs personalizados funcionarán mejor
- Coordinación, entrenamiento de la mano de obra, servicios para negocios, tecnología, greenfields, asistencia regulatoria, financiera, cuando sea necesaria

Valor presente del costo por empleo creado**Gasto anual**

Fuente: W.E. Upjohn Institute for Employment Research; Bartik (2020)

En los tres ámbitos, la clave es la colaboración estratégica entre gobiernos, empresas y otros actores. Una política industrial exitosa no consiste en elegir ganadores de antemano, sino en establecer objetivos, proveer insumos públicos, habilitar la experimentación y –crucialmente– permitir que los perdedores salgan del juego.

Las Políticas Industriales Verdes de China como Estudio de Caso

Entre las políticas industriales más trascendentes de las últimas décadas se encuentran las implementadas por China en el campo de las energías renovables, los vehículos eléctricos (VE) y las tecnologías verdes. Estas políticas no solo transformaron la trayectoria de desarrollo de China, sino que también generaron enormes derrames positivos para la economía global.

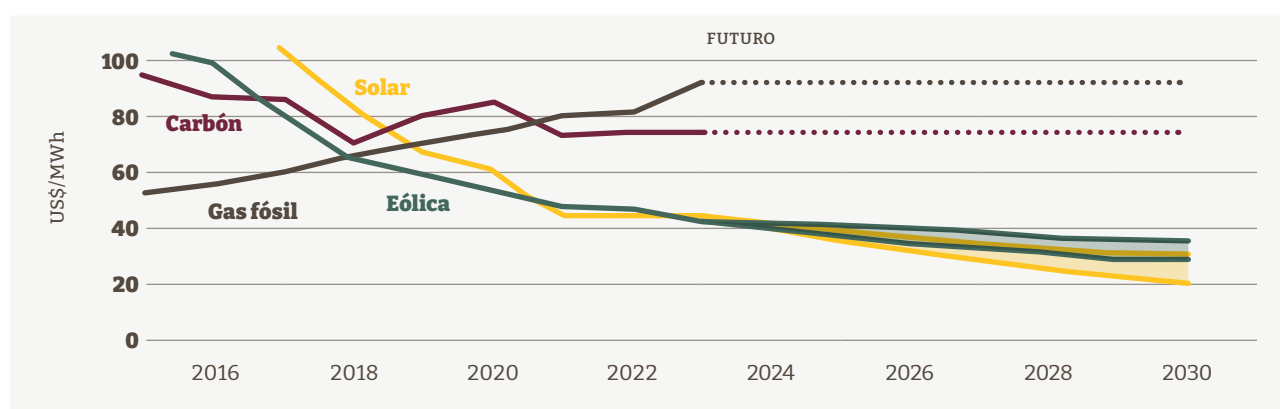
Reduciendo el Costo de las Energías Renovables

Las inversiones a gran escala de China en energía solar, eólica y tecnologías de baterías redujeron de manera drástica el costo global de las energías renovables. Al expandir la capacidad mediante fuertes subsidios, otorgar crédito dirigido y movilizar recursos estatales y locales, China puso en marcha potentes dinámicas de aprendizaje en la práctica (*learning by doing*). A medida que la capacidad creció, los costos cayeron; a medida que los costos cayeron, los mercados se expandieron; y a medida que los mercados se expandieron, la capacidad siguió aumentando. Este círculo virtuoso empujó a las renovables hacia la paridad de costos con los combustibles fósiles –algo que décadas de cumbres climáticas internacionales y acuerdos globales no habían logrado.

Desde una perspectiva climática, las políticas industriales de China pueden ser el desarrollo más importante de los últimos veinte años. Al hacer competitiva la energía limpia, aceleraron la transición verde global de un modo que benefició a todos los países, independientemente de sus propios esfuerzos de política.

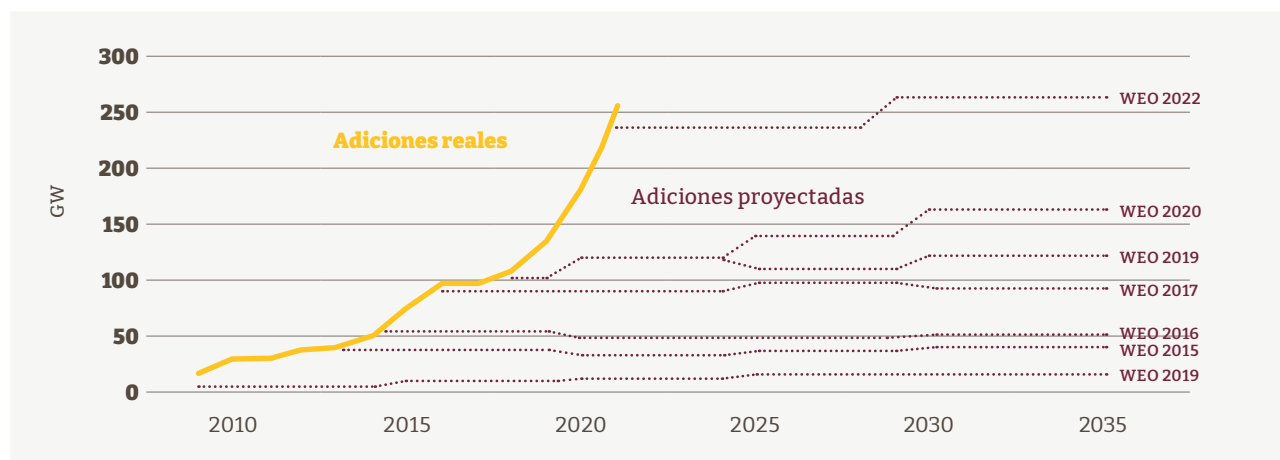
GRÁFICO 13**Cuando la política industrial resulta:
la historia de éxito de los renovables****Los costos de las energías renovables persiguen a las fósiles**

Los analistas proyectan que los costos de las energías solar y eólica seguirán descendiendo y serán menores a las del gas y al carbón en esta década



Nota: Se muestra el costo nivelado de la energía o el costo de vida útil de una planta de energía dividido por su producción de energía (US\$/MWh).

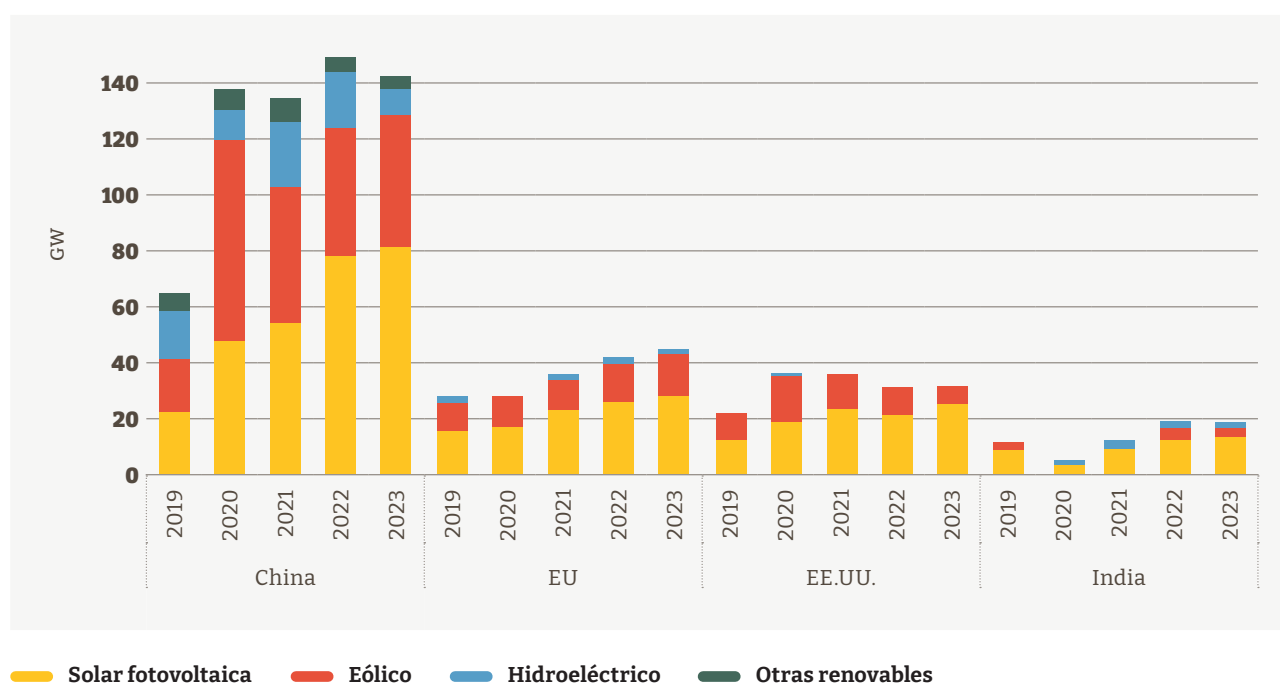
Fuente: <https://www.canarymedia.com/articles/clean-energy/charts-renewables-are-on-track-to-keep-getting-cheaper-and-cheaper>.

Capacidad instalada de energía solar

Fuente: https://rmi.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/07/rmi_x_change_electricity_2023.pdf.

GRÁFICO 14**La excepcional contribución de China**

Incrementos en la capacidad de renovables en China, Unión Europea, EEUU e India, 2019-2023

**Política industrial + curva de aprendizaje**

Importantes subsidios => Incremento de capacidad => *Learning by doing* =>
 Reducción de costos => Reducción de precios => Expansión de mercados =>
 Expansión de capacidad => ...

Nota: Adiciones de capacidad de renovables en China, Unión Europea, EEUU e India, 2019 - 2023, INTERNATIONAL ENERGY AGENCY.

Un Proyecto Nacional con Rasgos Experimentales

Contrariamente a la visión de que el éxito de China se debió a un control autoritario de arriba hacia abajo, la realidad fue más compleja. La política industrial verde en China funcionó como un proyecto nacional, pero caracterizado por la experimentación, la descentralización y los circuitos de retroalimentación.

- **Experimentación de políticas.** Se lanzaron programas de demostración en ciudades seleccionadas, con gobiernos locales incentivados para innovar y competir por recursos centrales.
- **Múltiples instrumentos de política.** La estrategia combinó subsidios, crédito dirigido, inversión en infraestructura, compras públicas, cambios regulatorios y capital de riesgo estatal.
- **Aprendizaje iterativo.** Los fracasos no solo eran esperados, sino que eran parte integral del proceso. Los objetivos y metas de las políticas se revisaban en función de los resultados, y las empresas de bajo rendimiento eran eventualmente consolidadas o dejadas quebrar.

Este enfoque se parece más a la lógica del capital de riesgo que a la planificación centralizada. El criterio de éxito no era evitar los fracasos por completo, sino asegurar que el portafolio de políticas, en su conjunto, produjera resultados transformadores.

Lecciones del Fracaso: El Contraste con Solyndra

La experiencia de Estados Unidos con Solyndra ilustra cómo la política industrial puede salir mal si se gestiona de manera deficiente. A fines de la década de 2000, la administración Obama invirtió en startups de energías renovables a través del Departamento de Energía. Solyndra, un fabricante de paneles solares, se convirtió en el emblema de este esfuerzo, pero colapsó poco después. Las consecuencias políticas fueron severas, debilitando el apoyo a la política industrial verde en Estados Unidos por casi una década.

Sin embargo, este fracaso debe verse en contexto. Tesla también recibió un préstamo gubernamental similar y terminó convirtiéndose en una de las empresas más exitosas de la historia. Evaluado como portafolio, el programa estuvo lejos de ser un fracaso. El problema fue el encuadre político: la administración había depositado demasiado capital simbólico en una sola empresa en lugar de enfatizar la experimentación y la diversificación.

La lección es clara: una política industrial efectiva tolera el fracaso y se adapta a él. El criterio no es si los gobiernos pueden *elegir ganadores* de antemano, sino si pueden dejar ir a los perdedores y revisar estrategias en consecuencia.

¿Pueden las Democracias Hacer lo Mismo?

No hay nada exclusivamente autoritario en el éxito de China. Las democracias pueden –y en algunos casos ya lo hacen– emplear estrategias similares. La *Inflation Reduction Act* en Estados Unidos emula aspectos de la política china al combinar subsidios, incentivos regulatorios y apoyo a infraestructura.

La diferencia radica en la gobernanza: los sistemas democráticos requieren transparencia, rendición de cuentas y un apoyo público amplio. También deben manejar con más cuidado los costos políticos de los fracasos, ya que los votantes y los medios de comunicación son menos indulgentes.

Aun así, con los marcos institucionales adecuados, las democracias pueden actuar como *catalizadores colaborativos*, para usar el término de Thurbon. La colaboración estratégica, el reparto de riesgos y el ajuste iterativo no son patrimonio exclusivo de los regímenes autoritarios. Son herramientas disponibles para cualquier gobierno dispuesto a abrazar la experimentación.

Implicancias

El caso chino demuestra que la política industrial puede ser transformadora cuando es amplia, experimental y persistente. También subraya que las estrategias nacionales pueden generar beneficios globales. Lejos de ser un juego de suma cero, la política industrial verde de China ayudó a que la lucha contra el cambio climático fuera más alcanzable para todos.

Para otros países, la lección no es copiar a China al pie de la letra, sino adaptar sus principios: abrazar la experimentación, diversificar los instrumentos, tolerar el fracaso y alinear la política industrial con objetivos públicos de largo plazo como la sostenibilidad climática y el crecimiento inclusivo.

CUADRO 4**Reconciliando la política industrial con la economía global abierta = variedades de nacionalismo económico**

El nacionalismo económico aparece en distintas formas, algunas perjudiciales otras beneficiosas

Cuando se aplica atinadamente para lograr objetivos domésticos legítimos –como fortalecer la economía y reforzar un sentido de objetivo nacional– puede ser beneficioso sin necesariamente perjudicar a otros países.

— Políticas genuinas de *empobrecer al vecino* existen, pero son raras.

Un nacionalismo económico que se focaliza en la creación de una economía doméstica fuerte, inclusiva, beneficia también al resto del mundo, aún cuando se opone a algunos principios del liberalismo.

— Impulsar la economía mundial para alcanzar ganancias del comercio y la inversión extranjera.

— Perjuicios de la autarquía.

La excepción del cambio climático

— Pero aún aquí, la mayoría de los beneficios provienen de acciones unilaterales que persiguen objetivos nacionales y regionales (políticas industriales verdes en China, ETS en la Unión Europea).

— La asistencia financiera y tecnológica a los países pobres son un importante (e insuficiente) bien público global.

Nacionalismo Económico y Cooperación Global

El resurgimiento de la política industrial ha ido de la mano con el retorno del nacionalismo económico. Para muchos, esto despierta temores de fragmentación, estrategias de empobrecer al vecino y el desmantelamiento de

la cooperación global. Sin embargo, el nacionalismo económico no es inherentemente destructivo. Mucho depende de cómo se lo practique y de si está alineado con objetivos domésticos legítimos que también generen externalidades positivas para la economía mundial.

Variedades de Nacionalismo Económico

El nacionalismo económico adopta diferentes formas, que van desde las dañinas hasta las potencialmente beneficiosas.

- **El nacionalismo dañino** se manifiesta en formas de proteccionismo diseñadas puramente para transferir rentas de otros, a menudo a expensas de la eficiencia global. Las políticas clásicas de empobrecer al vecino, como los aranceles indiscriminados o las devaluaciones competitivas, caen en esta categoría.
- **El nacionalismo constructivo**, en cambio, se centra en fortalecer la economía doméstica y reforzar la cohesión social. Cuando las naciones invierten en crecimiento inclusivo, tecnologías limpias y una capacidad industrial robusta, no solo sirven a sus propias poblaciones, sino que también generan derrames que benefician al resto del mundo.

Las políticas industriales verdes de China son un ejemplo de lo segundo: aunque diseñadas para servir a intereses nacionales, generaron beneficios globales al reducir el costo de las energías renovables.

Aprovechando la Economía Mundial

Incluso en una era de menor cooperación global, las naciones pueden aprovechar la economía mundial de manera productiva. El comercio y la inversión extranjera siguen siendo fuentes importantes de transferencia tecnológica, acceso a mercados e innovación. La clave es combinar la apertura con estrategias domésticas que construyan capacidad y resiliencia nacional.

La autarquía, en cambio, es un callejón sin salida. La autosuficiencia a toda costa socava la innovación, reduce la eficiencia y aísla a los países de derrames beneficiosos. El desafío consiste en equilibrar la apertura con el espacio de política –diseñar reglas que permitan a los países proteger y promover objetivos domésticos legítimos sin caer en prácticas de suma cero dañinas.

La Excepción Climática

El cambio climático es un área en la que la acción nacional unilateral ha demostrado ser especialmente efectiva. El progreso más importante no ha surgido de cumbres multilaterales, sino de países y regiones individuales que avanzaron en sus propias transiciones verdes: las políticas industriales de China, el Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea y la Inflation Reduction Act de Estados Unidos. Estas acciones se motivaron por objetivos domésticos pero generaron beneficios globales.

Esto sugiere que una globalización más delgada, con mayor dependencia de estrategias nacionales, aún puede ofrecer avances en desafíos globales si se incentiva a los países a alinear sus metas domésticas con necesidades mundiales.

CUADRO 5**Implicaciones para las reglas globales y la globalización****Coexistencia económica pacífica****Reglas permisivas**

- Los países deberían ser libres de aplicar sus políticas industriales a menos que sean *de empobrecer al vecino*.
- Los países deberían ser libres para *proteger* cuando lo consideren conveniente.
 - Doctrina “patio pequeño, cerca alta”.
- Libertad para proteger sus propios acuerdos pero no para determinar los de otros.

Acompañados de transparencia, diálogo, para la construcción de confianza

- “Estoy haciendo esto porque...”

Lecciones del régimen de Bretton Woods = La expansión del comercio y la inversión a largo plazo son compatibles con un significativo espacio para políticas.

Hacia un Marco de Coexistencia Pacífica

¿Qué tipo de orden global puede acomodar estrategias nacionales diversas y, al mismo tiempo, preservar la estabilidad? La lección de la era de Bretton Woods resulta instructiva: un amplio espacio de política puede coexistir con una expansión del comercio y la inversión, siempre que exista una base de confianza mutua y reglas transparentes.

Un marco de *coexistencia económica pacífica* se apoyaría en reglas permisivas:

- Los países deberían ser libres de llevar adelante políticas industriales, salvo que sean claramente de empobrecer al vecino.
- También deberían poder *proteger* sus arreglos domésticos –siguiendo el principio de “*patio pequeño, cerca alta*”– sin imponer su modelo a los demás.
- Los mecanismos de construcción de confianza, la transparencia y la justificación pública (“*Estoy haciendo esto porque...*”) pueden mitigar la desconfianza y evitar escaladas.

Este no es el ideal de globalización profunda que predominó en los años 1990 y 2000. Es, en cambio, una visión de globalización más delgada, en la que la cooperación internacional es limitada pero suficiente para permitir que las estrategias nacionales coexistan de manera pacífica.

Conclusión

La economía mundial se encuentra en una encrucijada crítica. El modelo de posguerra de socialdemocracia keynesiana e industrialización orientada a las exportaciones ha perdido su viabilidad, erosionado por el cambio tecnológico, la competencia global y la crisis climática. La manufactura sigue siendo vital para la innovación, la seguridad y la transición verde, pero ya no provee el empleo masivo ni la base de clase media que antes ofrecía. El rol absorbente de mano de obra y sostenedor de la democracia que tuvo la manufactura se ha desvanecido, y los intentos nostálgicos de revivirlo están destinados a la decepción.

El principal desafío de política de nuestro tiempo es avanzar simultáneamente en tres frentes: reconstruir la clase media para sostener la democracia, enfrentar el cambio climático y promover el desarrollo en los países más pobres. Cada uno de estos requiere una transformación estructural, pero la naturaleza de esa transformación es distinta a la del pasado. El futuro radica en aumentar la productividad y crear buenos empleos en los servicios, orientar el cambio tecnológico hacia innovaciones que complementen al trabajo y desplegar políticas industriales que impulsen tanto la transición verde como el crecimiento inclusivo.

La política industrial, largamente denostada bajo la ortodoxia neoliberal, ha resurgido como herramienta necesaria. Pero debe ser reimaginada: menos enfocada en subsidios o proteccionismo, y más en proveer insumos públicos adaptados, habilitar la experimentación y tolerar el fracaso. El éxito de China en energías renovables demuestra cómo estas políticas pueden transformar no solo una economía nacional, sino también la trayectoria global de mitigación climática. Las democracias también pueden adoptar estas prácticas, siempre que aseguren transparencia, rendición de cuentas y participación pública.

El nacionalismo económico no es inherentemente dañino. Cuando se centra en construir economías domésticas sólidas e inclusivas, también genera beneficios globales. Una globalización más delgada –menos ambiciosa, menos dependiente de reglas multilaterales profundas, pero más respetuosa del espacio de política nacional– puede ser más adecuada a las realidades actuales. Si los países persiguen sus propias estrategias de manera responsable, de forma que fortalezcan sus sociedades y economías, el resultado no tiene por qué ser conflictivo. Por el contrario, puede sentar las bases de un orden global más sostenible y equitativo.

Por eso me mantengo cautelosamente optimista. A pesar del declive de los viejos modelos y del surgimiento de nuevas incertidumbres, existe un camino hacia adelante. Al adoptar una política industrial renovada, fomentar buenos empleos en los servicios y avanzar en la transición verde mediante estrategias nacionales que generen derrames globales, podemos construir una economía mundial no solo más resiliente, sino también más democrática, sostenible e inclusiva.

Competitividad desde adentro: la agenda de comercio que no depende del mundo

Juan Carlos Hallak

Doctor en Economía por la Universidad de Harvard. Es Profesor Titular y Director de la Maestría en Economía en la Universidad de Buenos Aires e investigador del CONICET. Su trabajo académico se centra en comercio internacional y desarrollo productivo, con publicaciones en revistas especializadas. Fue profesor en la Universidad de San Andrés, Universidad de Michigan, profesor visitante en la Universidad de Columbia y miembro del NBER. En la gestión pública, se desempeñó como Subsecretario de Inserción Internacional (2019) y Presidente de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (2017-2018).

10

El autor agradece la extraordinaria asistencia de Sofía Kastika en la elaboración de este trabajo.

1. Introducción

ARGENTINA HA ENFRENTADO EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS EL DESAFÍO de lograr un mejor tipo de inserción en la economía internacional. La concentración de sus exportaciones en pocos productos, las recurrentes crisis macroeconómicas y la ausencia de una estrategia productiva de largo plazo han limitado las posibilidades de construir una inserción sólida y sostenible con productos de mayor valor, que puedan sustentar el pago de salarios más altos. Estos condicionantes no solo han dificultado la diversificación de las exportaciones y la expansión hacia nuevos mercados, sino que también han hecho que los ciclos de apertura y cierre de la economía se sucedan sin lograr consolidar un sendero de desarrollo estable.

Hoy dicho desafío se renueva en un mundo convulsionado, donde las tensiones geopolíticas, el debilitamiento del multilateralismo, la creciente rivalidad entre grandes potencias y el resurgimiento de políticas industriales activas en países desarrollados reconfiguran las reglas de juego del comercio global. En este escenario, la cuestión central para nuestro país no es simplemente elegir entre abrirse o cerrarse, sino una cuestión más profunda: cómo conducir la política comercial e industrial de manera que compatibilice nuestras necesidades de desarrollo productivo con un entorno internacional cada vez más complejo y competitivo.

Enfrentar este doble desafío exige una mirada integral: es necesario comprender cómo las condiciones internas y externas interactúan entre sí y hasta qué punto condicionan las posibilidades de desarrollo. La falta de competitividad de nuestra estructura productiva, la persistente inestabilidad macroeconómica y la primarización exportadora se entrelazan con un mundo en el que la cooperación multilateral pierde fuerza y los países centrales rediseñan sus políticas industriales. En este marco, el presente

trabajo busca abordar el interrogante central de cómo conducir la política comercial e industrial compatibilizando las necesidades de Argentina con el nuevo entorno de políticas que se implementan en el mundo.

El trabajo se organiza en tres secciones principales. La **Sección 2** examina el punto de partida de Argentina, repasando la trayectoria de la política comercial, los cambios recientes y cuáles son los desafíos actuales para el desarrollo. La **Sección 3** analiza la transformación de las reglas del comercio global en un escenario de debilitamiento del multilateralismo, incluyendo las crecientes tensiones geopolíticas y el resurgimiento de políticas industriales en países desarrollados que reconfiguran el entorno internacional en el que Argentina debe desenvolverse.

Finalmente, la **Sección 4** propone lineamientos de política productiva en un contexto de crecientes tensiones externas. Más allá de consideraciones generales sobre el manejo de la protección comercial y las relaciones internacionales en este contexto, se enfatiza la necesidad de impulsar una política industrial y productiva articulada con los desafíos de la internacionalización productiva y consolidar mecanismos institucionales de coordinación público-privada como vía para su implementación. Surge como resultado la necesidad de encarar una agenda de competitividad desde adentro, que afortunadamente no depende en forma crucial de las vicisitudes del mundo. La **sección 5**, por último, presenta conclusiones del trabajo.

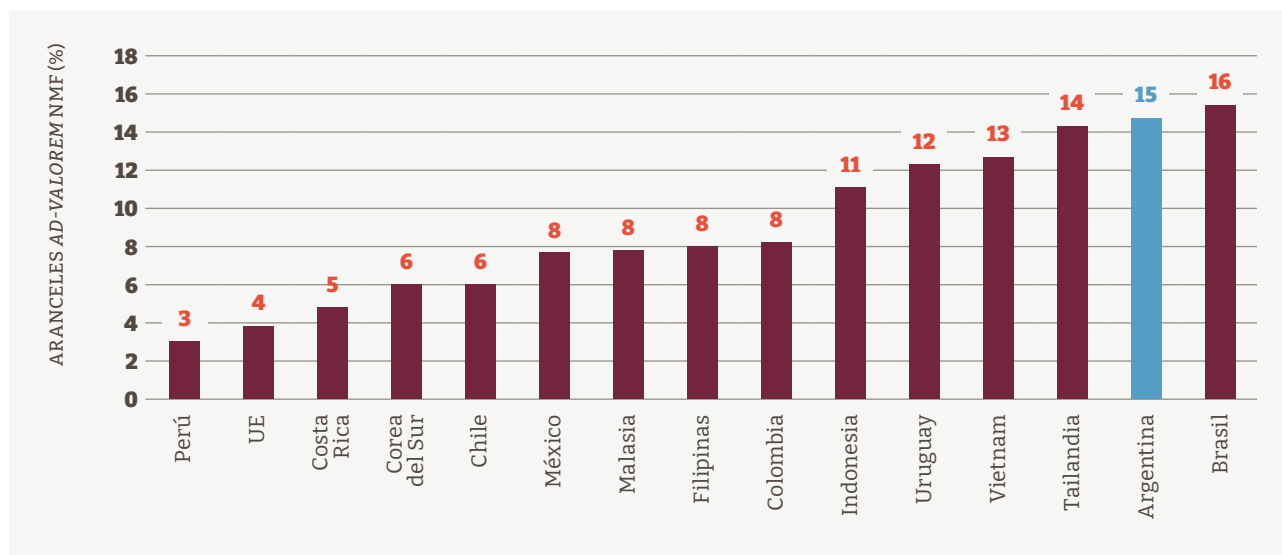
2. Argentina hoy: nuestro punto de partida

a. De dónde venimos

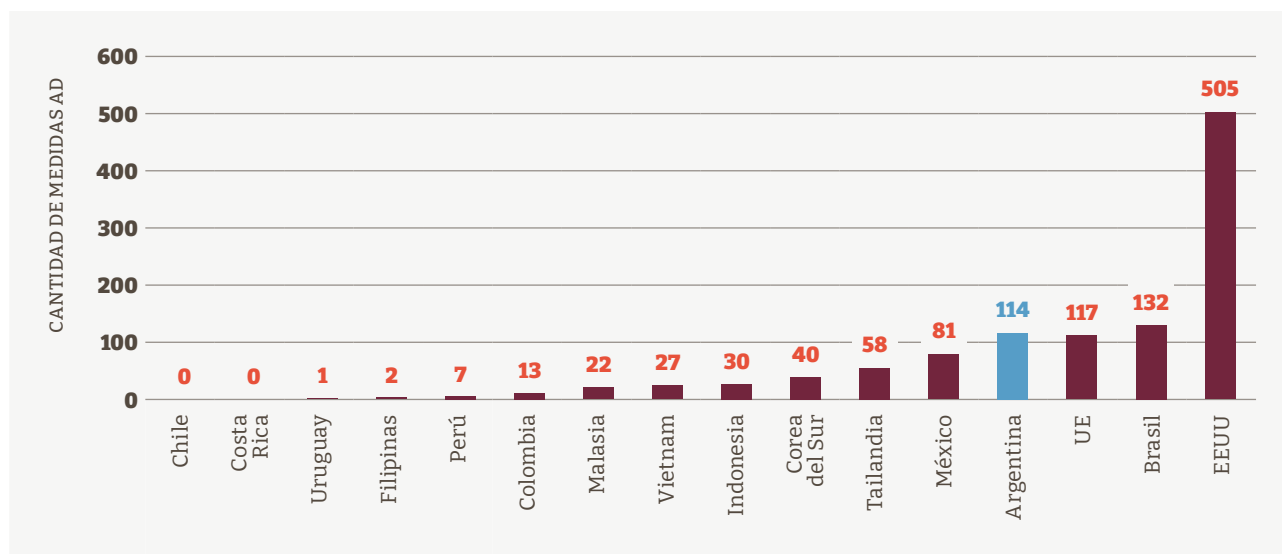
Dos rasgos centrales han caracterizado a la economía argentina en las últimas décadas. Estos son, por un lado, los fuertes vaivenes en la política comercial, que ha oscilado recurrentemente entre periodos de protección comercial extraordinaria (profundizaremos más adelante) y procesos acelerados de apertura comercial. Por el otro, recurrentes periodos de fuerte inestabilidad macroeconómica, caracterizados entre otros factores, por la volatilidad del producto, el tipo de cambio real y la inflación.

En lo que respecta a la protección comercial, los niveles de protección arancelaria en nuestro país están determinados en gran medida –excepto una lista acotada de artículos incluidos en listas de excepciones– por los niveles del Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur, cuyo nivel promedio es elevado en la comparación internacional. Esto se puede ver en el **gráfico 1**, que presenta los aranceles promedio de Nación Más Favorecida (NMF) en 2021 aplicados a las manufacturas (excluida la maquinaria). Se observa en la figura un arancel promedio de 15 % para Argentina, ubicándose entre los más altos de un conjunto de países elegidos como referencia, solo por debajo de Brasil (16 %). Este nivel contrasta con el de otros países sudamericanos, como Chile (6 %) o Perú (3 %), y con bloques de países desarrollados como la Unión Europea (4 %).

Por otro lado, Argentina se ubica entre los países que aplican con mayor intensidad los derechos *antidumping*. Como muestra el **gráfico 2**, a fines de 2023 registraba 114 medidas vigentes, siendo China el principal destino de estas. Este número es prácticamente equivalente al de la Unión Europea (117) y supera ampliamente al de economías comparables como Chile, Perú o Colombia. Solo Brasil, con 132 medidas, y Estados Unidos, con 505 medidas, presentan valores superiores.

GRÁFICO 1**Aranceles NMF promedio en manufacturas
(excluida maquinaria), 2021 (% *ad-valorem*)**

Fuente: elaboración propia en base a WITS y UN COMTRADE. Promedio de todas las categorías del Sistema Armonizado a 6 dígitos, ponderadas por comercio mundial. No incluye equivalentes *ad valorem*.

GRÁFICO 2**Número de medidas *antidumping* vigentes por país, 2023**

Fuente: elaboración propia en base a OMC.

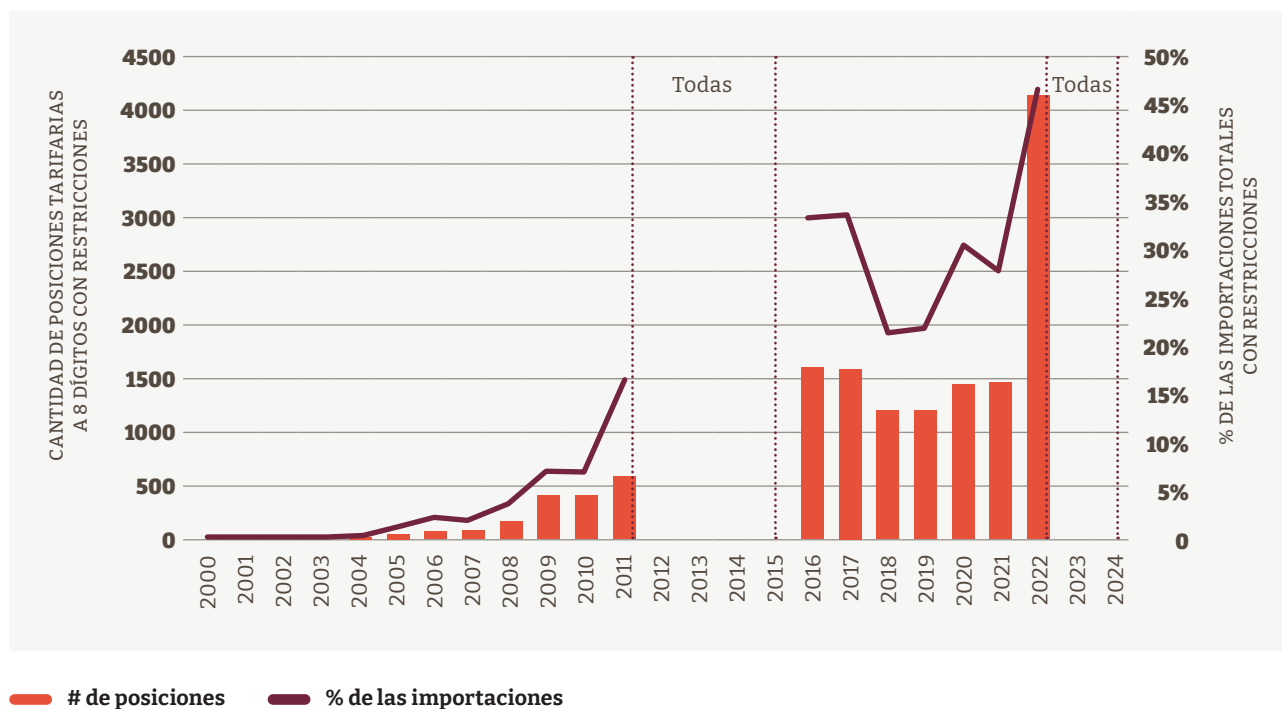
De cualquier forma, de todo el conjunto de instrumentos de protección comercial aplicados por Argentina, tal vez el más singular ha sido el uso de las Licencias No Automáticas de Importación (LNA). Esta herramienta regulada por la OMC, pensada para casos especiales como la importación de productos peligrosos o armas de guerra, ha sido abusado en Argentina mediante su uso creciente y generalizado. El **gráfico 3** –que actualiza una figura de BERNINI *et al.* (2024) –muestra su evolución según dos indicadores: (i) el número de productos a 8 dígitos de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) sujetos a licencias, y (ii) la proporción del valor importado sujeta a licencias. Entre 2005 y 2011 se observa un crecimiento sostenido en ambas métricas. El número de posiciones arancelarias alcanzadas por la medida pasó de 57 a 575 (sobre un universo de aproximadamente 10.000 productos) y la proporción de importaciones afectadas se elevó del 1% al 17%. A la vez, entre 2016 y 2021 el número de productos con LNA osciló entre las 1100 y 1600 posiciones –representando entre un 21% y un 34% de las importaciones– creciendo en 2022 hasta más de 4000 posiciones y casi el 50% del monto total importado.

De todas formas, se destacan particularmente dos periodos por el uso generalizado de este instrumento. Por un lado, entre 2012 y 2015 se implementó la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI), que obligó a que todos los productos requirieran de licencias no automáticas para su importación. De forma similar, a partir de octubre de 2022, se introdujo el Sistema de Importaciones de la República Argentina (SIRA), bajo el cual la cobertura de LNA volvió a expandirse a la totalidad de las posiciones arancelarias del nomenclador, manteniéndose así hasta la asunción del nuevo gobierno en diciembre de 2023.

El uso recurrente de estos y otros instrumentos de protección comercial, particularmente el uso abusivo de las LNA, conformaron una capa de protección comercial extraordinaria que se caracterizó por su magnitud, discrecionalidad e imprevisibilidad. La magnitud se reflejó en el uso creciente y generalizado de las LNA que, entre 2012 y 2015, y nuevamente en 2023,

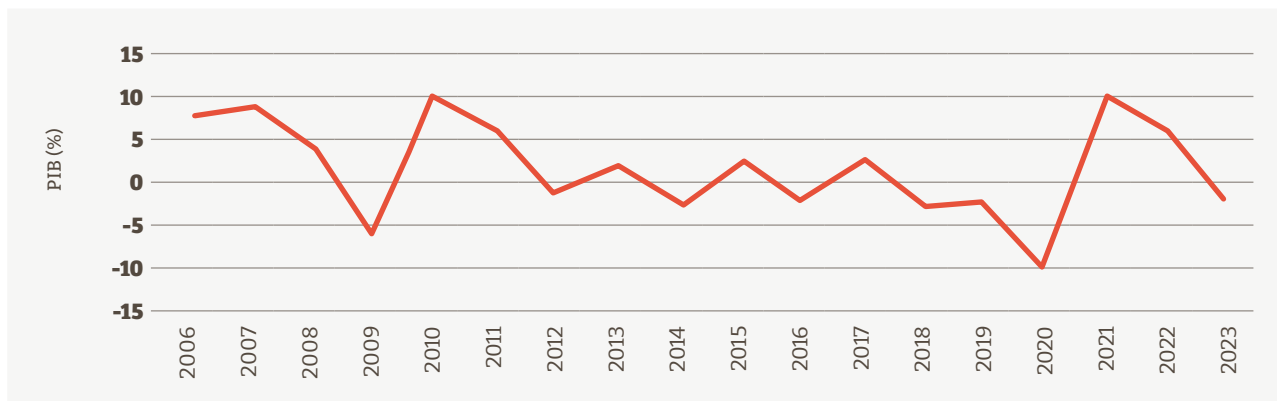
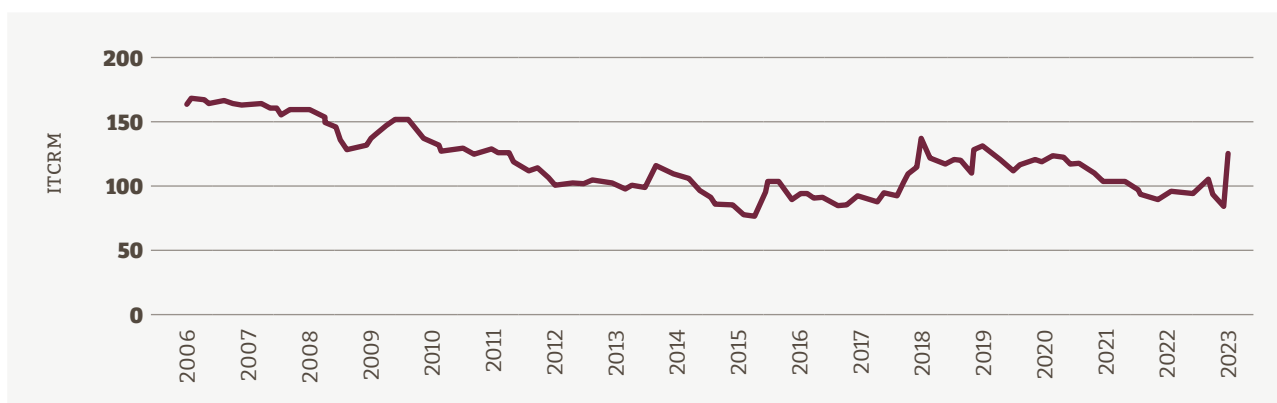
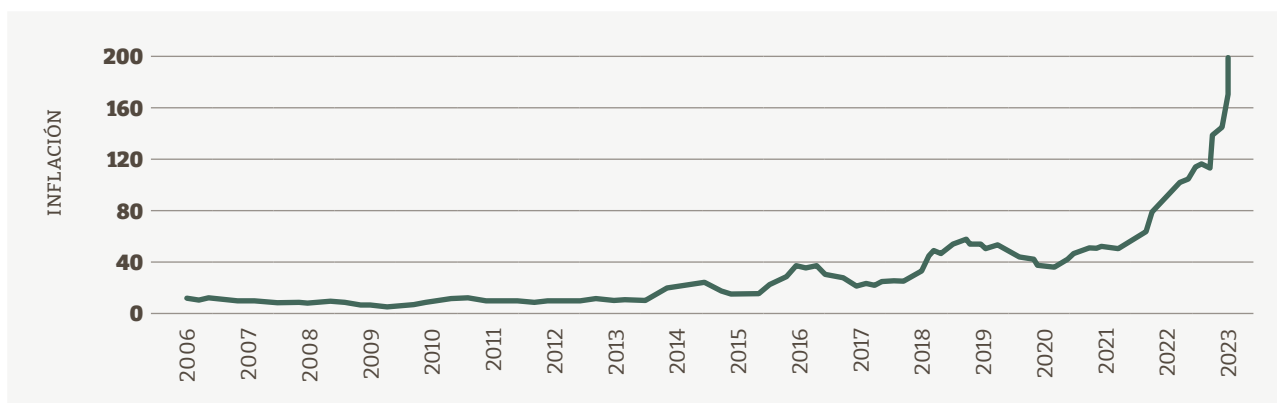
GRÁFICO 3

Cantidad de productos bajo LNA de importación (2000-2023)



Fuente: elaboración propia en base a BERNINI *et al.* (2020), Boletín Oficial y DGA.

se aplicaron a la totalidad de las posiciones arancelarias, de modo que todo despacho de importación requería autorización previa sin garantía de aprobación. La discrecionalidad se evidenció en la ausencia de criterios públicos y objetivos para definir qué bienes quedaban sujetos a LNA. Como señalan BERNINI *et al.* (2024), los productos comenzaron a requerir licencias en distintos momentos y sin un patrón sistemático. Por último, la imprevisibilidad derivó de cambios frecuentes en los criterios de evaluación y aprobación, que no respondían a objetivos claros de política e incluso pudieron estar motivados, como sostiene la sospecha generalizada en la discusión pública, por prácticas de corrupción. Esta capa extraordinaria de protección comercial distinguió a Argentina entre todos los países, incluso países miembros del Mercosur con quienes comparte el Arancel Externo Común, como un país particularmente cerrado al comercio internacional.

GRÁFICO 4**Evolución PIB, inflación y tipo de cambio real multilateral (ITCRM)****A. Variación PIB (% anual)****B. Índice TCRM****C. Inflación (% interanual)**

Fuente: elaboración propia en base a BCRA e INDEC.

El otro rasgo central que ha caracterizado a Argentina en los últimos años –incluso se podría decir en las últimas décadas– es su débil desempeño macroeconómico, caracterizado por la inestabilidad. El **gráfico 4** presenta la evolución entre 2006 y 2023 de tres indicadores centrales de este desempeño: el PIB, el índice de tipo de cambio real multilateral (ITCRM) y la inflación. En el **panel A**, se observa la alta volatilidad del PBI, con tasas de variación anual oscilando entre años de expansión y de recesión durante todo el periodo, sin lograr en ningún momento sostener un periodo de crecimiento del producto razonablemente largo. En el **panel B**, se observan también las fuertes oscilaciones del ITCRM. Luego de registrar una apreciación sostenida de la moneda hasta 2015, combinó periodos de depreciación y apreciación, por ejemplo, un nuevo ciclo de depreciación durante 2016-2018, empujada por un fuerte ingreso de capitales que se revirtió con la crisis cambiaria de 2018, y luego otra vez una tendencia a la apreciación, sostenida por la imposición de fuertes restricciones comerciales y cambiarias en el periodo 2020-2023. Finalmente, el **panel C** exhibe el fracaso de toda política inflacionaria, que más allá de reducciones temporarias en la inflación interanual, mantuvo una tendencia creciente en todo el periodo, alcanzando niveles de tres dígitos en 2023. En conjunto, la evolución de estas tres variables muestra el entorno de fuerte inestabilidad macroeconómica que enfrentó Argentina durante los últimos 20 años.

Como respuesta a la inestabilidad macroeconómica, en distintos periodos se implementaron controles de cambios que incluyeron distintas formas de restricción e impuestos a la compra de moneda extranjera –el llamado cepo–. Estas medidas incluyeron limitaciones al acceso a divisas para importación, lo que agregó una traba más a la posibilidad de acceder a bienes importados. A la vez, una de las implicancias macroeconómicas centrales de las restricciones cambiarias fue el sostenimiento de un tipo de cambio real apreciado, a menudo en el marco de sistemas cambiarios duales con una sustancial brecha entre el tipo de cambio oficial, al que accede la exportación, y el informal (blue o paralelo). Asimismo, la inestabilidad macroeconómica limitó el acceso

al crédito, llevando los niveles de intermediación bancaria a niveles destacadamente bajos en la comparación internacional (BCRA, 2024; OECD, 2025).

En conjunto, la protección comercial extraordinaria y la inestabilidad macro-económica generaron hasta 2023 un fuerte sesgo anti-exportador en el entorno de políticas de Argentina, que socavó las posibilidades de una mejor inserción exportadora para el país (HALLAK, 2023). En primer lugar, las restricciones comerciales, así como las cambiarias, implicaron un acceso limitado del sector productivo a los insumos importados. Dicho acceso es indispensable para exportar, particularmente en el caso de los productos diferenciados, ya que afectan tanto posibilidad de innovar generando nuevos productos exportables (GOLDBERG *et al.*, 2010) como la posibilidad de alcanzar para ellos una alta calidad (BAS y STRAUSS KHAN, 2015). En segundo lugar, la poca exposición de la producción doméstica a la producción global, incluso en el mercado interno, implicó una escasa gimnasia competitiva que redujo las posibilidades de las firmas locales de competir exitosamente en los mercados internacionales. En tercer lugar, la sostenida apreciación cambiaria significó para las firmas del sector transable una fuerte pérdida de competitividad internacional, que se constituyó en uno de los principales obstáculos para el crecimiento de las exportaciones. Finalmente, la falta de acceso al crédito afectó especialmente a las empresas exportadoras, cuyas necesidades de capital son mayores debido a la liquidez requerida para afrontar elevados costos de instalación (*set-up costs*) y al mayor lapso que transcurre entre el despacho de la mercancía y su distribución final en los mercados internacionales de destino (MANOVA, 2013; MINETTI y ZHU, 2011).

Estas condiciones poco propicias al desarrollo de estrategias exportadoras generaron en la economía una marcada orientación mercado-internista, que afectó especialmente a la performance exportadora de firmas productoras de bienes diferenciados. La exportación de estos bienes se vio más afectada que los *commodities* debido a que dependen en mayor medida del acceso a insumos importados en la variedad y calidad necesarias, así como

de la posibilidad de desarrollar competitividad internacional en el mercado interno antes de iniciar un camino de inserción internacional (CHITTARO y HALLAK, 2018). Las consecuencias de esta orientación mercado-internista serán discutidas a continuación.

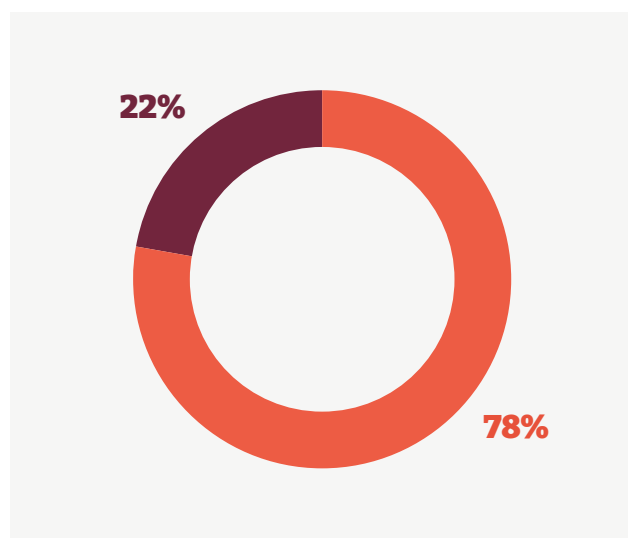
b. Los resultados de la orientación mercado-internista

Una de las principales implicancias de la orientación mercado-internista de la economía argentina se relaciona con su perfil exportador. Argentina muestra una estructura primarizada de exportaciones, posicionándose en el mundo principalmente como exportadora de *commodities*. El **gráfico 5** pre-

GRÁFICO 5

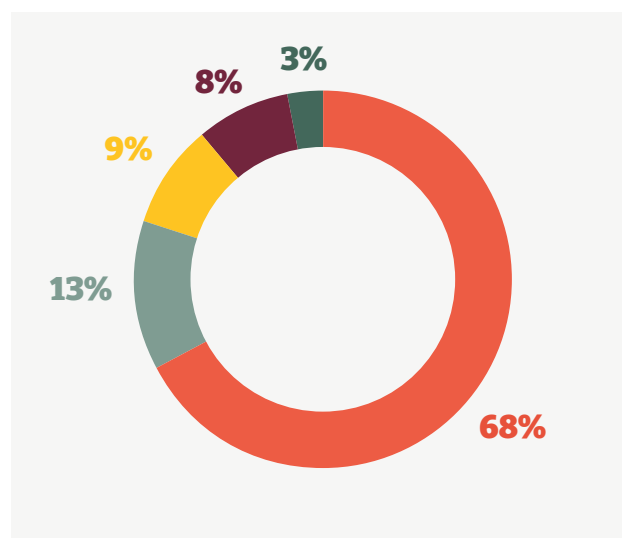
Composición exportaciones argentinas 2024

A. Exportaciones totales



— No diferenciados
— Diferenciados

B. Exportaciones de no diferenciados



— Agro — Combustibles — Industriales
— Minería — Otros

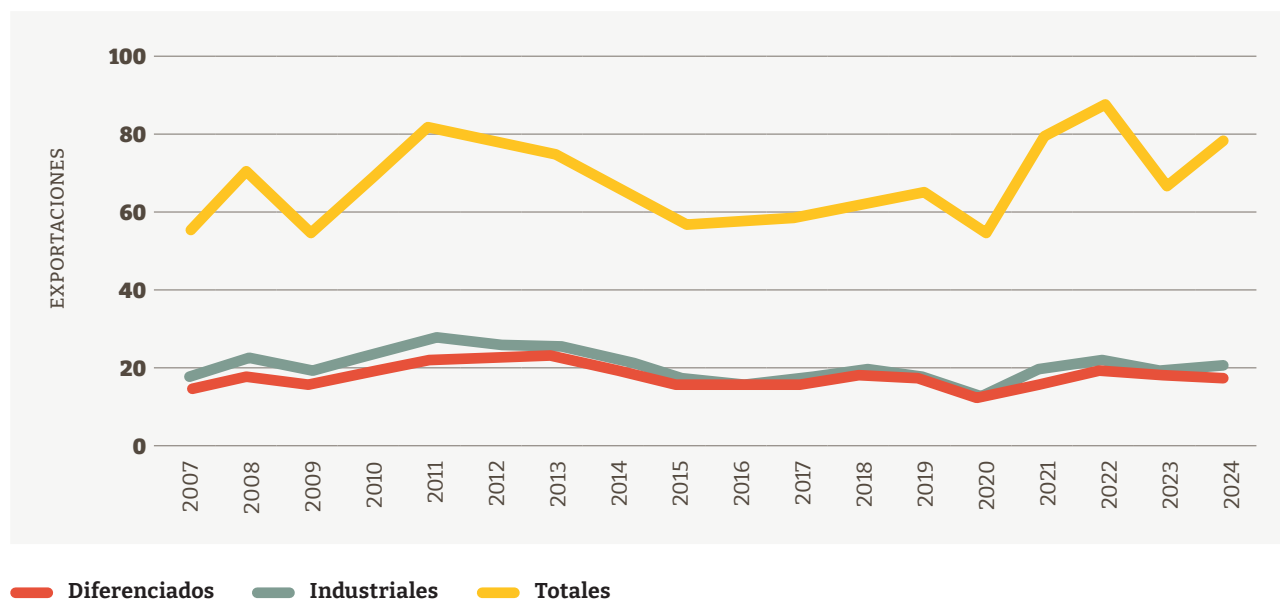
Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

senta la composición de las exportaciones argentinas en 2024 utilizando la clasificación Micro-D de bienes diferenciados y no diferenciados propuesta por BERNINI *et al.* (2018). Como se observa en la figura (**panel A**), el 78 % de las exportaciones en 2024 correspondió a bienes no diferenciados. Desagregando las exportaciones de este tipo de bienes, se puede ver que el mayor porcentaje corresponde a bienes agroindustriales, que representan el 68% del total. Les siguen los combustibles y la energía con un 13%, los *commodities* industriales con un 9% y la minería con un 8%. En los años venideros, la extracción de la abundante disponibilidad de petróleo y gas de Vaca Muerta, más el desarrollo de la minería, probablemente profundice la estructura primarizada de nuestras exportaciones.

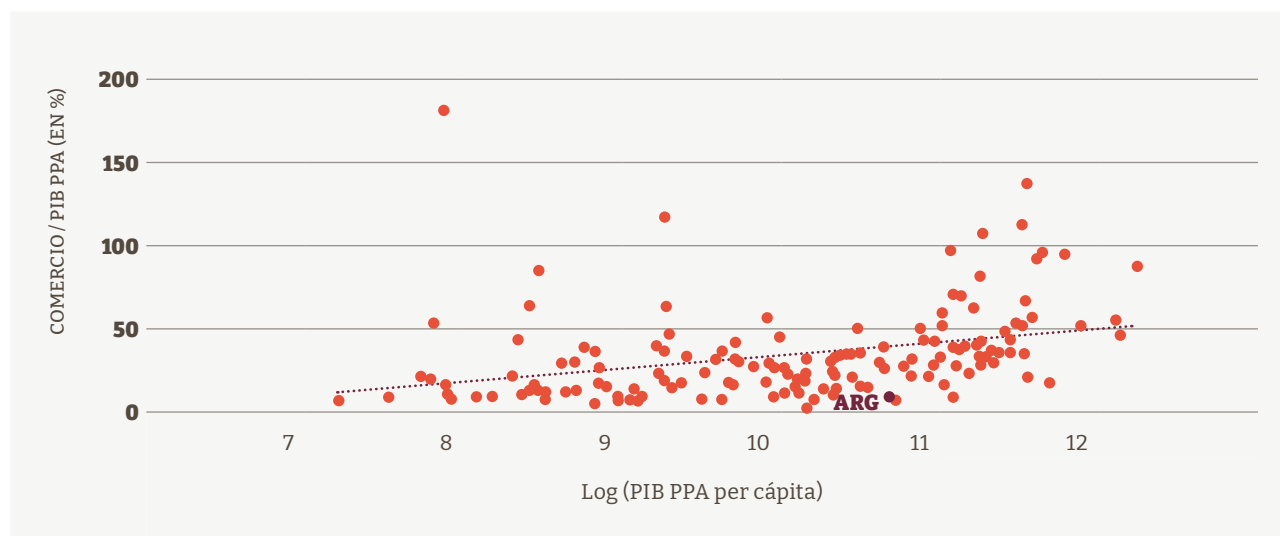
Esta composición de exportaciones se ha mantenido prácticamente inalterada durante todo el periodo analizado, durante el cual no logró avanzar hacia una estructura más diversificada y con una mayor composición de bienes diferenciados. Ello se observa en el **gráfico 6** para el periodo transcurrido entre 2007 y 2024. Por un lado, se puede ver el total de exportaciones de bienes (*línea azul*), cuya volatilidad es explicada en gran medida por las fluctuaciones de los precios internacionales de *commodities*. En contraste, las exportaciones de bienes diferenciados permanecieron prácticamente estancadas en torno a los 20 mil millones de dólares a lo largo de todo el periodo. La figura también muestra una dinámica similar para el caso de los bienes industriales, lo cual no sorprende ya que casi dos tercios de las exportaciones de bienes diferenciados corresponde a bienes industriales¹.

Por último, la orientación mercado-internista situó a Argentina entre las economías más cerradas al comercio exterior. Como muestra el **gráfico 7**, Argentina presenta una baja proporción de comercio respecto del PIB (medido a paridad de poder adquisitivo –PPA–), no solo en comparación con

[1] Las restantes exportaciones de bienes diferenciados corresponden a bienes agroindustriales como, por ejemplo, el dulce de leche o el aceite de oliva fraccionado. En sentido contrario, algunos bienes industriales son considerados *commodities*, como por ejemplo el etileno o el aluminio en bruto.

GRÁFICO 6**Evolución de exportaciones argentinas (en miles de millones de USD)**

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

GRÁFICO 7**Coeficiente de apertura por país 2023**

Fuente: elaboración propia en base a BACI y Banco Mundial.

economías de similar PIB PPA per cápita, sino también frente al conjunto de países incluidos en la muestra de referencia –que abarca a todos los países con más de un millón de habitantes–. Incluso al excluir el efecto de los determinantes geográficos y culturales del comercio bilateral, como la distancia o tener un idioma común, Argentina continúa siendo una economía notablemente cerrada al comercio internacional (ver Hallak, 2023).

c. Los cambios recientes

El nuevo gobierno de Javier Milei, asumido en diciembre de 2023, impuso un cambio radical en la política comercial argentina destinado a abrir su economía al mundo. Las medidas de apertura aplicadas desmantelaron en forma drástica la capa de protección extraordinaria existente y superaron por su rapidez y profundidad a las aplicadas durante la experiencia previa más reciente de apertura comercial, ocurrida en el periodo 2016-2019 (PARK *et al.*, 2025).

La primera y más significativa de las medidas tomadas fue la eliminación inmediata de las licencias no automáticas de importación (LNA) para la totalidad del nomenclador arancelario tras la asunción del nuevo gobierno. A pesar de que esta medida se compensó parcialmente con la elevación temporaria del llamando impuesto PAIS, de 7,5% a 17,5% del valor importado –este impuesto caducó sin ser renovado al finalizar 2024–, las importaciones dejaron de requerir autorización previa, poniendo fin al componente central de la protección comercial extraordinaria.

A la vez, a pesar de que los aranceles a la importación que impone Argentina están regidos por el Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur, el nuevo gobierno utilizó la flexibilidad que le otorgan las listas de excepciones acordadas para disponer la reducción de aranceles a ciertos bienes específicos. Por un lado, se volvió a aplicar el arancel estipulado en el AEC para algunos

productos cuyos aranceles tenían excepción al alza, como fertilizantes y agroquímicos, neumáticos y electrodomésticos. Por otro lado, se redujeron los aranceles de algunos productos desde el nivel estipulado por el AEC a un nivel arancelario más reducido, como en el caso de ciertos insumos plásticos, teléfonos celulares y bienes de capital. También se redujeron los aranceles aplicados a la importación de todos los productos de la cadena textil, desde los hilados a los tejidos y confecciones, así como a los productos de calzado.

En tercer lugar, se limitó el uso de derechos de antidumping, una herramienta de defensa comercial intensivamente utilizada por Argentina (el cuarto mayor usuario del mundo solo detrás de EE.UU., Brasil y la Unión Europea). En este sentido, no solo se comenzó a usar mayor rigor en la aplicación de este instrumento, sino que también se introdujeron cambios en la normativa general que lo regula. Específicamente, la nueva normativa limitó la vigencia máxima de una medida antidumping, que pasó de ser cinco años con renovaciones ilimitadas (como lo permite la Organización Mundial de Comercio) a solo tres años, con una única prórroga posible de dos años. En este marco, también se incorporó en la nueva normativa la intervención de las áreas de defensa del consumidor y defensa de la competencia.

Finalmente, entre otras medidas de apertura comercial (entre las que se encuentra, por ejemplo, la eliminación de valores criterio como base para el pago de aranceles a la importación), se flexibilizó la normativa para el cumplimiento de reglamentos técnicos de productos industriales. En este caso, el principal cambio fue la introducción de normativa general para el reconocimiento de ensayos y certificaciones realizadas en el extranjero, facilitando así el cumplimiento de los procesos de evaluación de la conformidad estipulados en cada reglamento. Así también se derogaron algunos reglamentos técnicos específicos –mayormente introducidos durante el gobierno de Mauricio Macri– que actuaban como barreras no arancelarias.

Aunque los aranceles que aplica Argentina siguen siendo relativamente altos en la comparación internacional, las recientes medidas eliminaron el

componente extraordinario de la protección comercial. Principalmente, el acceso a insumos importados se tornó previsible y desaparecieron las principales trabas disruptivas que obstaculizaban el comercio exterior. A ello se suma un incipiente retorno del crédito, mayormente determinado por la fuerte reducción en los niveles inflacionarios, que mejora las condiciones de financiamiento para las empresas exportadoras. En este nuevo contexto, el fuerte sesgo anti-exportador que caracterizó a la política económica hasta 2023 ha dejado de estar presente. Este es un cambio rotundo con respecto a las condiciones previas bajo las cuales operaban las empresas industriales argentinas. Sin embargo, persiste el desafío estructural de mejorar la competitividad internacional de nuestra industria, que continúa siendo insuficiente para sustentar un desarrollo exportador significativo.

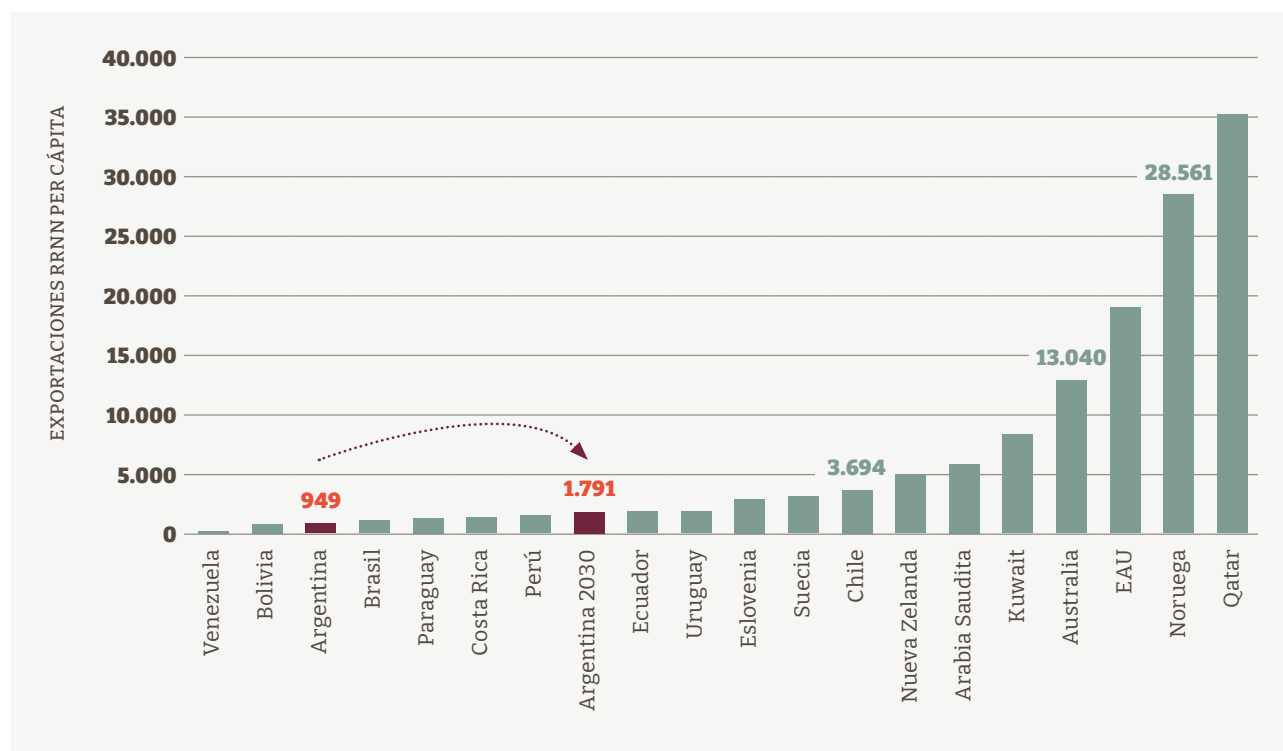
d. Nuestro desafío de inserción internacional

Antes de interpretar los cambios recientes ocurridos en el mundo y plantearnos cómo deberíamos reaccionar ante ellos desde la formulación de la política comercial y productiva, cabe preguntarse cuál es la Argentina que pensamos a futuro y cuál debería ser la forma de su inserción internacional. En este sentido, un creciente consenso sitúa a las perspectivas de desarrollo e inserción internacional de Argentina predominantemente encolumnadas detrás del potencial de explotación de sus recursos naturales, principalmente aquellos no renovables como el petróleo y el gas de Vaca Muerta y la minería en nuestra cordillera. Esta mirada suele tomar como referencia sobre este potencial a la experiencia de países que han alcanzado niveles de desarrollado económico y social destacables como Noruega o Australia, en donde la explotación de recursos naturales (el petróleo y la minería respectivamente en estos dos casos) acompañó a sus procesos de desarrollo. Dado que se sugiere que estos países podrían servir como guía para nuestro país, resulta pertinente examinar en qué medida la dotación de recursos naturales de Argentina es comparable con la de estos países.

La comparación internacional muestra que la dotación de recursos naturales de Argentina es significativamente más reducida que la de estos países desarrollados, por lo que dichos países no sirven bien como referencia para nuestro país. El **gráfico 8** (extraída de trabajo preliminar en conjunto con Andrés López) ilustra este punto mostrando las exportaciones de recursos naturales per cápita para un conjunto de países seleccionados. En 2023, el valor dichas exportaciones para Argentina fue de 949 dólares por habitante. Este valor contrasta con valores de exportación per cápita mucho más alto, no solo de países petroleros como Qatar o Kuwait, sino también de los

GRÁFICO 8

Exportaciones de recursos naturales per cápita 2023 (en USD)



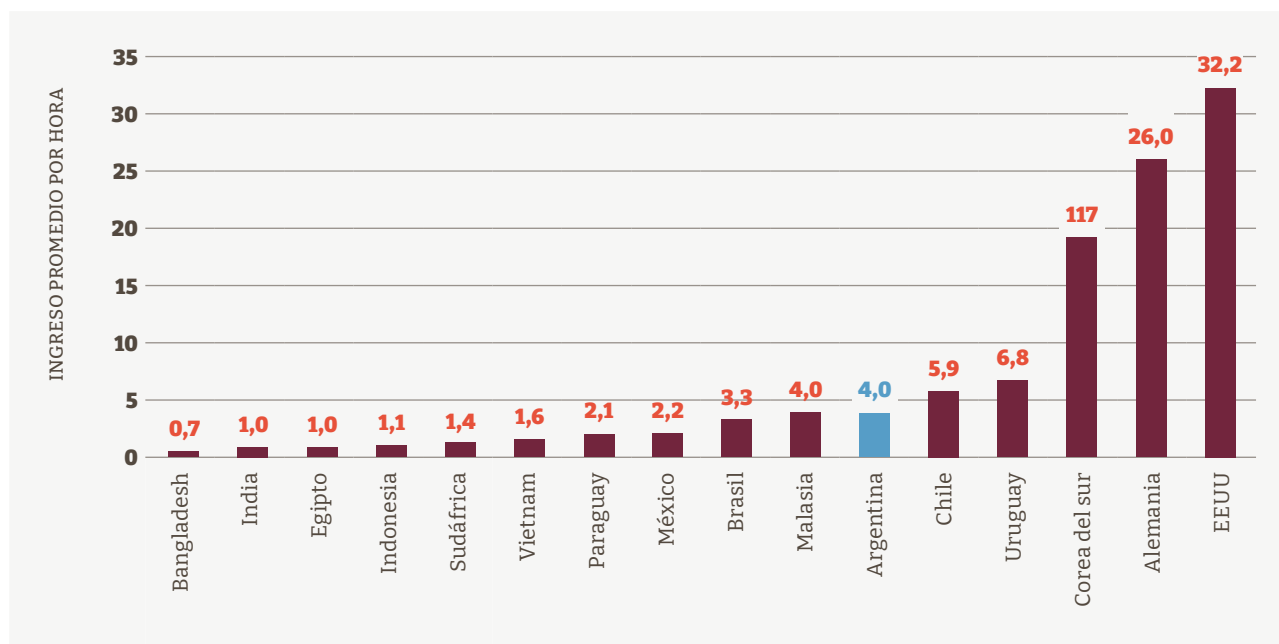
Fuente: elaboración propia en base a BACI, Banco Mundial e INDEC. Utilizamos la definición de *commodities* de UNCTAD, que abarca los capítulos 0, 1, 2, 3 y 4 y las secciones 68, 667 y 971, de la Standard International Trade Classification, extrayendo productos que según la clasificación de Micro-D son bienes diferenciados (por ej. aceite de soja refinado).

países de referencia mencionados. En el caso de Noruega, sus exportaciones per cápita de recursos naturales (principalmente petróleo) es de 28.561 dólares, mientras en el caso de Australia es de 13.040. Como puede notarse inmediatamente, la diferencia es abismal.

Incluso si en el caso argentino incorporamos las proyecciones de exportaciones a 2030 que provendrían de la explotación de Vaca Muerta y de la minería², el valor de las exportaciones de recursos naturales per cápita para Argentina ascendería a 1791 dólares en 2030. Esto es apenas el 14% del nivel registrado por Australia y el 6% del de Noruega en 2023, lo que sugiere que la base de recursos naturales de Argentina resulta limitada en comparación con la de países que lograron un desarrollo sustentado en este tipo de activos. Aun si Argentina duplicara nuevamente su producción entre 2030 y 2035, apenas alcanzaría niveles similares a los de Chile, un país con mejores indicadores económicos y sociales que los nuestros pero que, pese a ello, se plantea la necesidad de diversificar su estructura productiva para avanzar hacia niveles de desarrollo mayores. En síntesis, nuestra abundancia de recursos naturales no es tanta. Por ello, tenemos que desarrollar otras capacidades exportadoras.

Por otro lado, las condiciones del mercado laboral argentino muestran, además, que el país no puede basar su inserción internacional en un portafolio de bienes exportables que dependan para su competitividad de los bajos salarios. Esta es una dimensión en la que no podemos competir con otros países en desarrollo que recientemente, ayudados por las mayores posibilidades

[2] Según estimaciones de la Secretaría de Minería de febrero 2025, en 2030 las exportaciones mineras ascenderían a 19.200 millones de dólares adicionales (https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mining_potential_in_argentina.pdf). Por su parte, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) proyecta exportaciones de combustibles por 36.739 millones de dólares para dicho año (<https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/proyecciones-de-la-balanza-comercial-2024-2030.asp>).

GRÁFICO 9**Ingreso promedio por hora (en USD), 2018-2023**

Fuente: elaboración propia en base a OIT.

de codificación y transmisión del conocimiento tecnológico, han adquirido capacidades industriales y se han convertido en proveedores relevantes del mercado mundial. Como se observa en el **gráfico 9**, el ingreso promedio por hora en Argentina (medido entre 2018 y 2023) se sitúa en los 4 dólares. Este nivel, aunque inferior al registrado en otros países de la región como Chile (5,9 USD) y Uruguay (6,8 USD), resulta significativamente más elevado que el de naciones cuya inserción internacional se basa en competir mediante bajos costos laborales como Bangladesh (0,7 USD), la India (1 USD), y Vietnam (1,6 USD).

Considerando tanto la relevante pero insuficiente dotación relativa de recursos naturales de nuestro país, así como la condición de economía de ingresos medios-altos, podemos concluir que las posibilidades de lograr una inserción internacional exitosa, que tenga la capacidad de traccionar al resto de la economía hacia un sendero de crecimiento sostenido, no pueden residir en

la mera explotación de *commodities* ni en los bienes que compiten principalmente por costos en el mercado internacional. Por el contrario, dependen de la capacidad de generar bienes y servicios que se distingan por atributos de diferenciación, tales como el diseño, la funcionalidad, la tecnología, el packaging o la estrategia de marketing, siempre sustentados en estándares de calidad superiores a los prevalecientes en el mercado interno. Ese parece ser el único camino viable para lograr una expansión, sofisticación y diversificación de la canasta exportadora argentina que actúe como punta de lanza de nuestro desarrollo económico.

A la vez, es importante subrayar que el desafío de inserción internacional en bienes diferenciados no se circunscribe a la industria, sino que abarca también a la agricultura y los servicios. Es decir, en todo el abanico productivo existen posibilidades de agregación de valor a través de la diferenciación, que consiste en que la demanda perciba a estos bienes como sustitutos imperfectos de otros existentes en el mercado y por ello tienda a recompensarlos con precios más altos (Chittaro y Hallak, 2018). De hecho, existen numerosos ejemplos de empresas argentinas que ya exportan con éxito productos diferenciados de diverso tipo: por ejemplo, aceite de oliva envasado, dulce de leche, tubos sin costura, válvulas para motores, exhibidores de alimentos, videojuegos, software o desarrollos biotecnológicos, entre muchos otros productos entre una gran variedad de sectores productivos.

3. Un mundo que cambia: la reversión del multilateralismo

Los desafíos de la economía argentina, particularmente en el actual camino de remoción del fuerte sesgo anti-exportador de sus políticas y la orientación mercado-internista de su economía, parecieran chocarse con acontecimientos en el contexto global que llevan la dirección contraria. En particular,

mientras Argentina recorre un camino de mayor apertura y búsqueda de una mayor integración al mundo, el mundo se dirige a niveles de integración menores y el riesgo de desmantelamiento del sistema multilateral de comercio construido durante las últimas décadas, particularmente a partir de las medidas tomadas por Donald Trump en su segundo mandato como presidente de la mayor potencia mundial.

Sin embargo, el sistema multilateral de comercio ya evidenciaba hace algunos años un progresivo debilitamiento. Una de las más destacadas manifestaciones de este debilitamiento fue la parálisis del Órgano de Apelaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), inoperativo desde 2019, que supuso la anulación de su mecanismo central de resolución de controversias. A ello se sumaban las dificultades para demostrar los subsidios de China y aplicar derechos compensatorios bajo las reglas del organismo de comercio multilateral. En paralelo, Estados Unidos impuso en 2018 aranceles al acero y al aluminio invocando en forma controversial razones de seguridad nacional (Sección 232) que hasta el momento no se habían empleado para imponer trabas comerciales a este tipo de bienes. A la vez, dicho país también dio inicio ese mismo año a la guerra tarifaria con China, que profundizó el deterioro de la relación comercial entre estas dos grandes potencias internacionales.

No obstante, la existencia de un proceso de progresivo debilitamiento del multilateralismo, dicho proceso alcanzó un punto de ruptura con la política comercial de la segunda administración de Trump. En su segundo mandato, la sucesión de medidas implementadas rompió definitivamente con algunos de los postulados básicos del multilateralismo. En particular, la introducción de aranceles diferenciales según el país constituyó una flagrante violación del principio de no discriminación, la columna vertebral del sistema multilateral de comercio. A ello se sumó la falta de reconocimiento de acuerdos vigentes, debilitando aún más la previsibilidad de las reglas internacionales y acentuando la percepción de que los compromisos multilaterales podían ser dejados de lado unilateralmente.

El impacto de estas rupturas se proyectó más allá de la relación bilateral entre Estados Unidos y China, afectando el entramado de acuerdos bilaterales y regionales a escala global. En el Mercosur se expresó, por un lado, en la apertura de negociaciones con Estados Unidos en forma bilateral por parte de cada uno de los países miembros, en contraste con el abordaje en bloque que correspondería a las negociaciones comerciales de una unión aduanera, como aquellas que caracterizaron al acuerdo con la Unión Europea. Por otro lado, se expresó en la ampliación de la lista de excepciones al AEC, recientemente acordada, que buscó ser un medio para mejorar las posibilidades de negociación con Estados Unidos.

El resultado de esta reversión del multilateralismo genera un escenario internacional en el que esperaríamos que los acuerdos bilaterales y regionales cobrarán un mayor protagonismo, a la vez que se intensificará el entorno de incertidumbre en el que se negocian dichos acuerdos. En ese contexto, la cuestión central a preguntarnos es entonces: ¿cómo deberíamos pararnos ante este mundo?

4. La política comercial y productiva en un mundo convulsionado e incierto

a. La política comercial

La agenda inmediata de la política comercial debe partir de un hecho ya consumado: la eliminación de la capa de protección extraordinaria que distinguía a Argentina del resto de los países, incluso nuestros vecinos. Si bien esta apertura comercial fue implementada de manera drástica –alternativamente, podría haberse implementado de forma más gradual– y en un contexto de apreciación cambiaria, hoy el comercio de Argentina se desa-

rolla bajo parámetros relativamente normales y en forma más previsible para la planificación de los negocios. En este marco, a pesar de mantenerse un nivel de protección arancelaria relativamente elevado, no existe urgencia por profundizar la apertura comercial en el corto plazo dado que la economía ya atravesó un proceso significativo de reducción de barreras al comercio y requiere un periodo de adaptación a la nueva realidad. Este diagnóstico se ve reforzado en un escenario internacional en el que los aranceles se consolidan como instrumentos de negociación para garantizar el acceso a otros mercados.

En este contexto, es útil distinguir entre los riesgos defensivos y ofensivos que enfrenta nuestro país en el nuevo escenario global. Los primeros refieren a la posibilidad de perder posiciones ya alcanzadas en los mercados externos. En el caso argentino, los riesgos defensivos son relativamente acotados. La estructura exportadora argentina se compone mayormente de commodities, cuyo precio internacional se determina por condiciones de oferta y demanda global que se ven poco afectadas por las restricciones bilaterales. En ese contexto, nuestras exportaciones de estos bienes resultan menos vulnerables a las restricciones bilaterales que pudieran aparecer, siendo esperable en cualquier caso la presencia de compradores dispuestos a demandar nuestra oferta de estos productos a un precio cercano al vigente en el mercado internacional. En estos bienes, el desafío central es simplemente aumentar la producción local, que depende principalmente de las condiciones económicas imperantes en nuestro país.

Existen, por supuesto, algunos riesgos puntuales en bienes industriales con destinos específicos que requieren atención particular. Este es el caso, por ejemplo, de los tubos sin costura y el aluminio en bruto exportados a Estados Unidos, que se han visto recientemente bloqueados en su acceso a dicho país por la imposición de nuevos aranceles de importación. De cualquier forma, el hecho de que Argentina tenga una estructura de comercio con productos y destinos diversificados resulta una fortaleza, ya que permite que nuestro país

esté menos expuesto que otros, con estructuras de comercio más concentradas en algunos productos y países, a las vicisitudes de comercio mundial y los conflictos en torno a su regulación. Por último, dadas las crecientes disrupciones en el comercio mundial, deberá monitorearse especialmente la eventual aparición de excedentes en algunos mercados como resultado de estas disrupciones.

En cuanto a los riesgos ofensivos, consistentes en la posibilidad de no poder concretar nuevas oportunidades de exportación, estos riesgos son más inciertos. En particular, en el caso argentino, ellos se ven atenuados por la naturaleza diversificada tanto de los productos como de los destinos de exportación a los que podemos aspirar. En efecto, las posibilidades de inserción internacional de nuestro país, como se argumentó anteriormente, abarca un amplio abanico de bienes diferenciados provenientes del agro, la industria y los servicios. Por ello, nuestras aspiraciones y necesidad de desarrollo exportador no dependen exclusivamente de un único bien o mercado. Este abanico amplio de posibilidades, todavía en gran medida no aprovechadas, reduce la magnitud de los riesgos ofensivos que enfrentaríamos en el nuevo escenario mundial.

En este marco, signado por la actual geopolítica y las transformaciones en la política comercial, surge la pregunta de si es conveniente alinearse con alguna potencia o bloque en particular o, por el contrario, convendría mantener una postura de mayor neutralidad. Por los argumentos esgrimidos hasta aquí, pareciera aconsejable para Argentina evitar tomar partido mientras no se vea obligada a hacerlo. De esta forma, ante un escenario mundial incierto y un mapa diversificado de oportunidades y riesgos, la segunda opción pareciera una estrategia más aconsejable. En cualquier caso, se impone la necesidad de estar adecuadamente preparados para encarar una profusa agenda de negociaciones bilaterales y regionales.

b. La política productiva

Aun teniendo en cuenta el carácter convulsionado e incierto del escenario global, hemos argumentado que no se presentan limitantes externos de consideración a las posibilidades de transformación de nuestra economía hacia una economía más integrada al mundo, que tendría como base a su desarrollo exportador y la accesibilidad a los bienes importados, particularmente los insumos de la producción. Para avanzar en esa dirección, sin embargo, el desafío central sigue estando puertas adentro. Este desafío es el de ganar competitividad en la producción de bienes cuyo central activo competitivo no es un precio bajo sustentado en bajos salarios, sino la capacidad de diferenciación a través de la calidad y los atributos distintivos de los bienes y servicios producidos. Esta es la agenda relevante para nuestro país si queremos crecer sostenidamente en el largo plazo.

Para avanzar hacia este objetivo, resulta indispensable, en primer lugar, avanzar en una agenda de condiciones básicas. Esta agenda incluye alcanzar definitivamente la estabilidad de precios, así como profundizar las posibilidades de intermediación del sistema financiero para generar un mayor acceso al crédito. De la misma forma, es indispensable avanzar en la corrección de distorsiones impositivas, particularmente aquellas atinentes a los impuestos tributarios que duplican la carga impositiva por su aplicación en cascada, y en la modernización de las regulaciones laborales. Muchos de los componentes de esta agenda ya han sido objeto de políticas en Argentina o, cuando no lo han sido, forman parte central del debate público sobre la cuestión productiva. No obstante, existe una segunda agenda, menos atendida y en la cual incluso se observan retrocesos: la agenda de internacionalización productiva. Se trata de definir cómo promover una inserción competitiva de bienes y servicios en los mercados internacionales. Para ello, resulta imprescindible contar con una política industrial y productiva explícitamente articulada con los desafíos de la internacionalización, los cuales son transversales a los distintos sectores de la agricultura, la industria y los

servicios en tanto involucre bienes diferenciados. Nos abocaremos en lo que queda a discutir esta política.

Un punto central al abordar esta agenda de internacionalización productiva es entender qué factores determinan que las empresas logren exportar o, en cambio, queden fuera de los mercados internacionales. La primera barrera es la llamada *brecha de calidad* (GHEZZI y SABEL, 2021), que restringe las posibilidades de internacionalización. En los mercados externos existen patrones de consumo distintos, marcados tanto por los niveles de ingreso como por las idiosincrasias locales, así como también prácticas de negocios diferentes. Sin embargo, la principal limitación no radica en la dificultad de atender esta brecha, sino en el desconocimiento de su existencia y la necesidad de atenderla (ARTOPOULOS *et al.*, 2013). Muchas firmas no solo carecen de conocimiento sobre aspectos específicos del funcionamiento de los mercados externos, sino que principalmente desconocen esa carencia. Ello es producto de la falta de conocimiento de los mercados externos y se manifiesta, en forma colectiva, en la ausencia de cultura exportadora en gran parte del entramado industrial y productivo (ARTOPOULOS *et al.*, 2013; ARTOPOULOS *et al.*, 2014). Las empresas que logran superar estas barreras de conocimiento, por el contrario, mejoran la calidad, adaptan sus productos, transforman sus formas de comercialización y construyen nuevas formas de relacionamiento con distribuidores.

Emerge entonces una diferencia crucial con respecto a los postulados del desarrollismo tradicional. Esta visión concebía a la política productiva principalmente en torno al otorgamiento de incentivos a producir, invertir y eventualmente innovar en el contexto de un mercado protegido que les permitiría a las firmas construir músculo competitivo para luego salir al mercado internacional. Como se ha evidenciado claramente, esta secuencia no ha alcanzado los resultados esperados por su ineffectividad para derribar las barreras específicas que hacen a la inserción internacional. En contraposición a esta visión, se propone aquí la lógica inversa. Es necesario primero

superar los desafíos de la internacionalización para que, superados dichos desafíos, operen con fuerza los incentivos a invertir e innovar, esta vez acompañados y traccionados por la capacidad de atender las demandas del mercado mundial. Por este motivo, la política industrial, y más generalmente la política de desarrollo productivo, no puede pensarse separadamente de la política de inserción internacional. Es decir, la última debería ser un componente central de la primera. Hasta el momento no ha sido así.

A la vez, es central repensar los instrumentos de la política de desarrollo productivo. En su enfoque tradicional, dicha política se caracteriza por la elección de sectores específicos a los cuales se les otorgan incentivos fiscales y crediticios, generalmente a través de regímenes de exención tributaria y, en muchos casos, también protección comercial. Este enfoque resulta sencillo de implementar incluso en contextos donde el Estado carece de capacidades técnicas para identificar adecuadamente a los sectores beneficiarios. Sin embargo, presenta serias desventajas: los beneficios otorgados son difíciles de remover debido a fenómenos de captura, y generan un alto costo fiscal perpetuando el compromiso de recursos a futuro (HALLAK y LÓPEZ, 2022). Un ejemplo claro de este esquema es el régimen de Tierra del Fuego (HALLAK *et al.*, 2024).

Por el contrario, el enfoque moderno de la política de desarrollo productivo parte de reconocer que los sectores productivos requieren insumos públicos complementarios a sus propios esfuerzos de competitividad, tales como la promoción de marcas sectoriales en el exterior, la formación para el trabajo, una infraestructura de calidad que garantice el cumplimiento de estándares internacionales o el financiamiento a las exportaciones (HAUSMANN *et al.*, 2007). Se trata de bienes públicos, a menudo con especificidad sectorial, cuya provisión suele organizarse mediante programas que demandan capacidades estatales sostenidas en el tiempo (HALLAK y LÓPEZ, 2022). Estos programas representan un costo fiscal mucho menor que los regímenes tradicionales y suelen tener una *sunset clause* implícita en el hecho de que el beneficio se

acaba con la provisión del bien público, lo cual limita su duración y facilita su evaluación y rediseño. Dada la especificidad sectorial que suelen tener estos bienes públicos, siempre se terminan priorizando sectores –el Estado está *doomed to choose* (HAUSMANN y RODRIK, 2006)–, pero en este caso la selección de sectores beneficiarios resulta menos crítica ya que es más fácil revertir la priorización realizada al estar la provisión de bienes públicos menos sujeta a la captura –y por ende tampoco compromete tantos recursos a futuro–. A la vez, este enfoque de política reconoce que el sector público no dispone de toda la información necesaria para identificar prioridades, por lo que le asigna un rol central en el diseño e implementación de las políticas a la interacción público-privada, así como a los mecanismos de coordinación que aseguren la provisión adecuada de los insumos relevantes por parte de las agencias públicas y actores privados a cargo.

Una política de desarrollo productivo e industrial orientada a la internacionalización requiere articular dos conjuntos de instrumentos. Por un lado, aquellas políticas directamente vinculadas con los desafíos de la inserción externa, como la facilitación del comercio, las negociaciones comerciales, la promoción comercial, la política de calidad, el financiamiento exportador y la infraestructura para la exportación. Estas áreas corresponden a distintas agencias públicas (como Aduana, SENASA, la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional), partes de la estructura central del gobierno (por ejemplo, la Secretaría de Comercio y la Cancillería) e incluso distintas entidades privadas como cámaras empresariales u ONG. Por otro lado, se encuentran las políticas de desarrollo productivo más habituales, como aquellas orientadas a promover la ciencia, tecnología e innovación, el extensionismo tecnológico, la formación laboral, el apoyo al emprendedurismo o los programas de desarrollo de proveedores. Para que estas últimas resulten efectivas, además de asegurar un funcionamiento adecuado en su propia gestión, es central reorientar su aplicación hacia objetivos de competitividad internacional y la superación de barreras a la internacionalización.

El apoyo a la innovación o los programas de desarrollo de proveedores, por ejemplo, no tendrán el impacto esperado si las empresas no son capaces de superar las barreras de acceso a los mercados externos.

Finalmente, la efectividad de esta estrategia descansa en la construcción de un marco institucional –formal o informal– que facilite la cooperación público-privada y en la capacidad del Estado para coordinar agencias y programas logrando una gestión eficiente en torno a objetivos compartidos. Cuando esta coordinación se logra, los resultados son significativos y sostenibles en el tiempo. Se trata de una agenda transversal, que debería aunar a todos los sectores –del agro, la industria y los servicios– en una demanda común al Estado para dotarlo de mecanismos institucionales que permitan enfrentar conjuntamente un desafío compartido: organizar y gestionar una política de desarrollo productivo con orientación a la internacionalización.

5. Conclusiones

Este trabajo analiza la trayectoria de la política comercial e industrial de Argentina, caracterizada por fuertes vaivenes entre periodos de protección comercial extraordinaria y procesos acelerados de apertura, así como una recurrente inestabilidad macroeconómica, que en su conjunto generaron un fuerte sesgo anti-exportador. Como resultado, la economía tomó una orientación mercado-internista, manteniendo una estructura exportadora primarizada y un bajo coeficiente de apertura comercial. Recientemente, el nuevo gobierno implementó cambios que desmantelaron la protección comercial extraordinaria y crearon un entorno comercial más previsible. No obstante, el desafío estructural de mejorar la competitividad internacional de la economía argentina persiste.

En un contexto global de debilitamiento del multilateralismo y aumento de la incertidumbre, donde los acuerdos bilaterales y regionales cobran mayor protagonismo, este desafío impone la necesidad de compatibilizar su persecución con las posibilidades que ofrece un mundo convulsionado. Sin embargo, se argumenta en este trabajo que existe una agenda de competitividad que debe trabajarse desde adentro ya que depende principalmente de factores internos.

Para lograr un crecimiento sostenido, es imperativo desarrollar una política productiva sólida y coordinada que tenga como eje central los desafíos de la internacionalización. Esto implica no solo alcanzar la estabilidad macroeconómica y mejorar el acceso al crédito, sino también adoptar un enfoque moderno de política productiva, que priorice la superación de las barreras a la internacionalización. La efectividad de esta estrategia dependerá de la capacidad del Estado para coordinar agencias y programas, facilitando la cooperación público-privada para proveer los insumos públicos necesarios (como promoción de marcas, infraestructura de calidad y financiamiento a las exportaciones) y reorientar las políticas de desarrollo productivo hacia la competitividad internacional.

Referencias

ARTOPOULOS, A., FRIEL, D. y HALLAK, J. C. (2013). *Export Emergence of Differentiated Goods from Developing Countries: Export Pioneers and Business Practices in Argentina*. Journal of Development Economics, 105, pp. 19-35.

ARTOPOULOS, A., FRIEL, D. y HALLAK, J. C. (2014). *Levantando el velo doméstico: el desafío de exportar bienes diferenciados a países desarrollados*. Desarrollo Económico, 53, 285-311.

BCRA (2024). *The changing nature of the financial system: implications for resilience and long-term growth in emerging market economies*, BIS Papers chapters, in: Bank for International Settlements (ed.), *Keeping the momentum: how finance can continue to support growth in EMEs*, volume 127, pages 45-61, Bank for International Settlements.

BAS, M. y STRAUSS-KAHN, V. (2015), *Input-trade liberalization, Export Prices and Quality Upgrading*, Journal of International Economics, 95: 250-262.

BERNINI, F., GARCÍA-LEMBERGMAN, E. y JUAREZ, L. (2024). *The Consequences of Non-Tariff Trade Barriers: Theory and Evidence from Import Licenses in Argentina. Preliminary Results*. IDB Discussion Paper No. IDB-DP-1063.

BERNINI, F., GONZÁLEZ, J., HALLAK, J. C. Y VICONDOA, A. (2018). *The Micro-D classification: A new approach to identifying differentiated exports*. Economía, 18(2), pp. 59-85.

GOLDBERG, P. K., KHANDELWAL, A. K., PAVCNIK, N. Y TOPALOVA, P. (2010). *Imported intermediate inputs and domestic product growth: Evidence from India*. The Quarterly journal of economics, 125(4), 1727-1767.

HALLAK, J. C. (2023). *La necesidad de una orientación pro-exportadora en Argentina*. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto Interdisciplinario de Economía Política; Revista de Economía Política de Buenos Aires; 17; 77-150.

HALLAK, J. C. y CHITTARO, L. (2018). *Inserción internacional y desarrollo productivo: nuevos lineamientos de política*. Boletín Techint, No. 356, pp. 89-104.

HALLAK, J. C., y LÓPEZ, A. (2022). *¿Cómo apoyar la internacionalización productiva en América Latina? Análisis de políticas, requerimientos de capacidades estatales y riesgos*. IDB Technical Note, No. 2629.

HALLAK, J. C., PARK, L. y BENTIVEGNA, B. (2024). *El subrégimen industrial de Tierra del Fuego: propuesta de reformulación para una política industrial fallida*. Económica, 70, 038.

HAUSMANN, R. y RODRIK, D. (2006). *Doomed to choose: industrial policy as predicament*. Working Paper, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.

HAUSMANN, R., RODRIK, D. y SABEL, C. (2008). *Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa*. Working Paper, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.

MANOVA, K. (2013). *Credit constraints, heterogeneous firms, and international trade*. Review of Economic Studies, 80(2), 711-744.

MINETTI, R. y ZHU, S. C. (2011). *Credit constraints and firm export: Microeconomic evidence from Italy*. Journal of International Economics, 83(2), 109-125.

OECD (2025), *OECD Economic Surveys: Argentina 2025*, OECD Publishing, Paris.

PARK, L., GUTMAN, M., SCHUFFER, N., BENTIVEGNA, B. y CAPOBIANCO, S. (2025). *Abrir sin paracaídas: la desregulación comercial y su impacto en el empleo*. Fundar.

SABEL, C. y P. GHEZZI (2021). *The quality hurdle: Towards a development model that is no longer industry-centric*. Hacer Perú.



BOLETÍN
INFORMATIVO
TECHINT