

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.

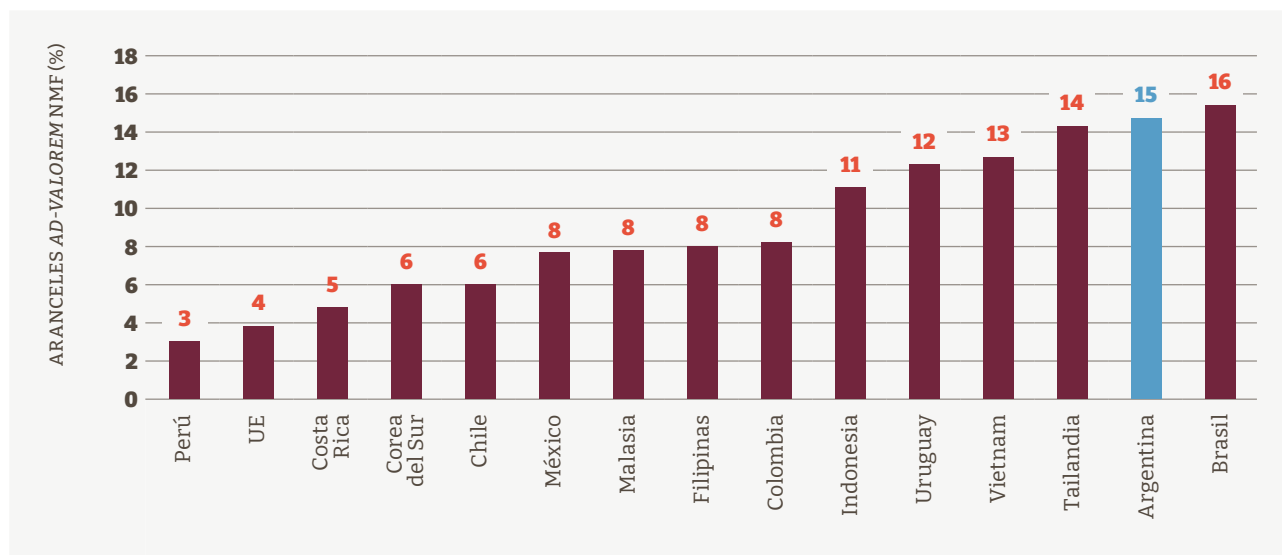
2. Argentina hoy: nuestro punto de partida

a. De dónde venimos

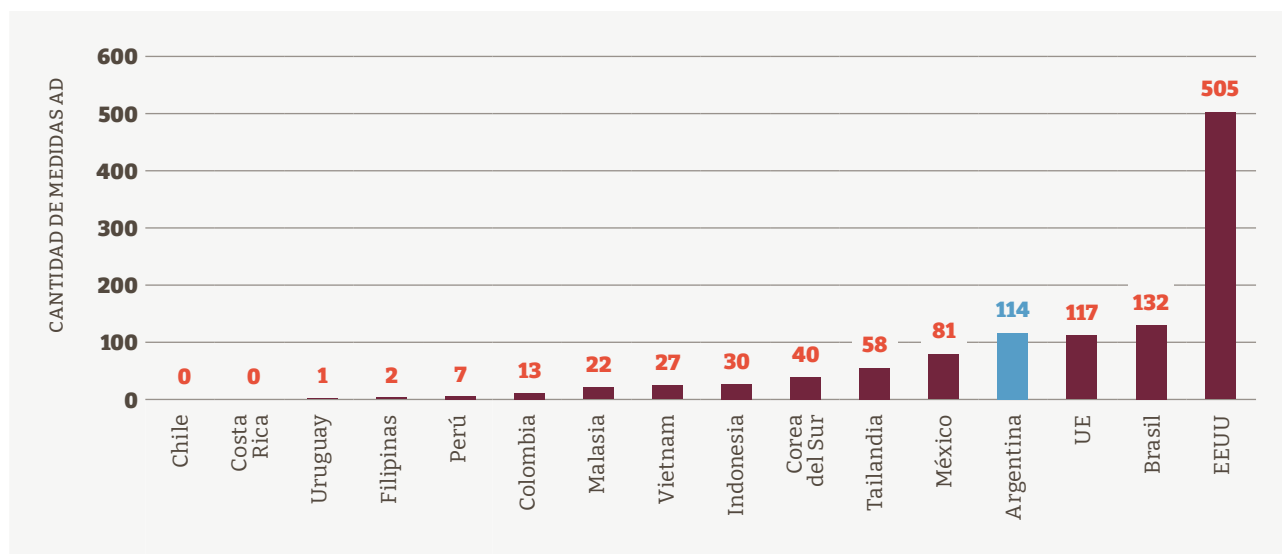
Dos rasgos centrales han caracterizado a la economía argentina en las últimas décadas. Estos son, por un lado, los fuertes vaivenes en la política comercial, que ha oscilado recurrentemente entre periodos de protección comercial extraordinaria (profundizaremos más adelante) y procesos acelerados de apertura 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.

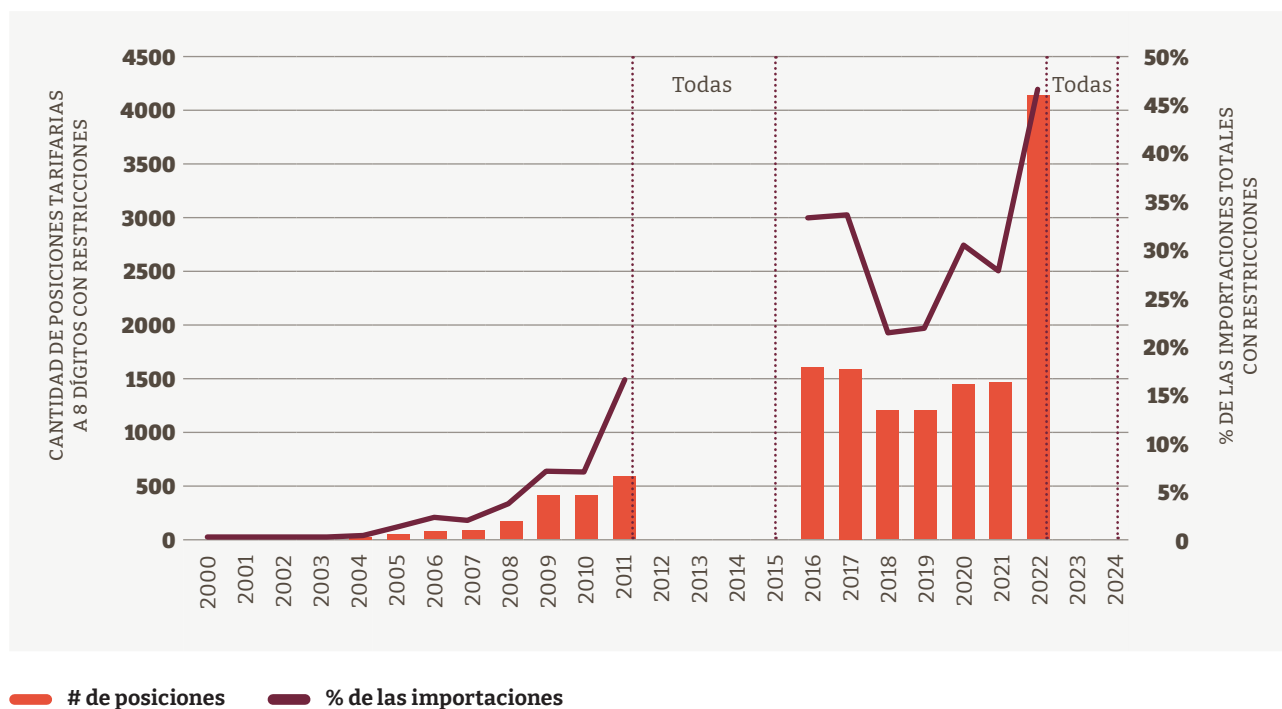
De cualquier forma, de todo el conjunto de instrumentos de protección comercial aplicados por Argentina, tal vez el más singular ha sido el uso de las Licencias No Automáticas de Importación (LNA). Esta herramienta regulada por la OMC, pensada para casos especiales como la importación de productos peligrosos 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,

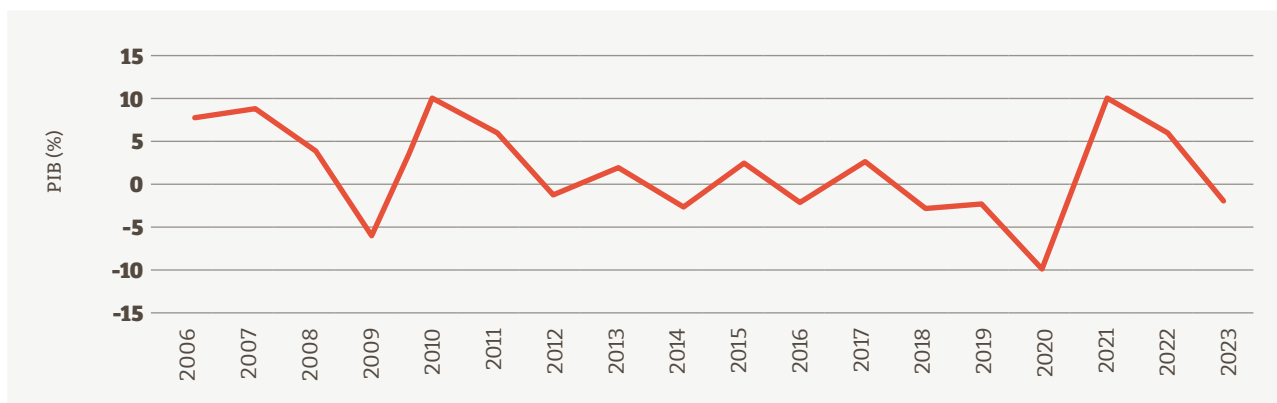
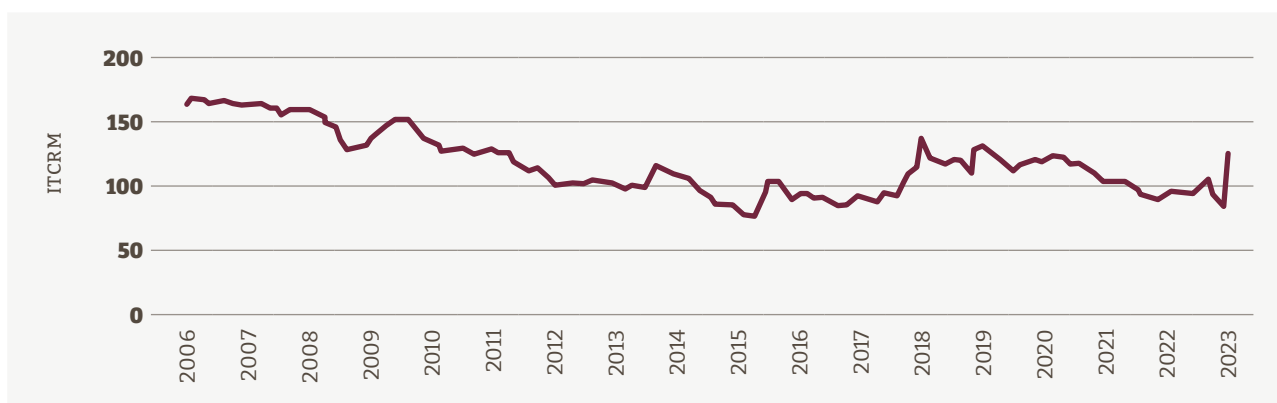
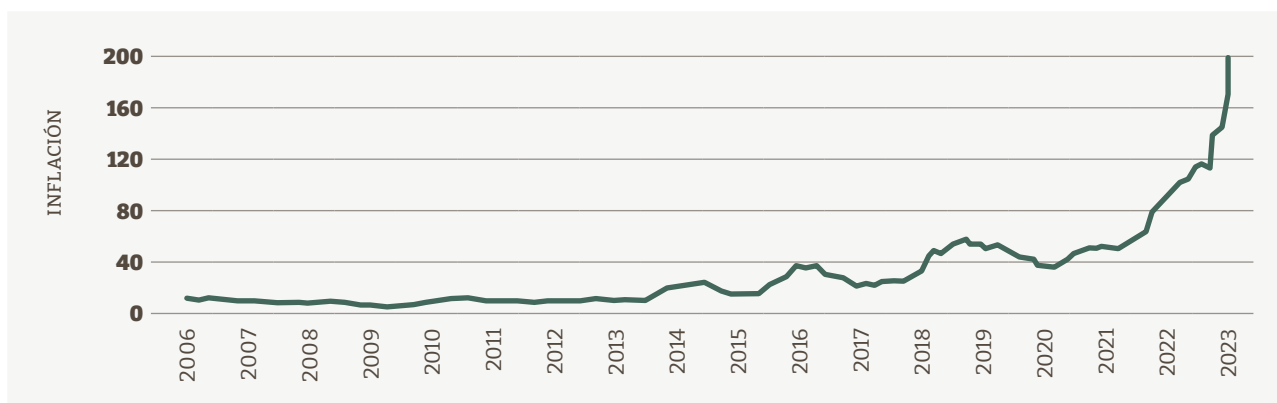
GRÁFICO 3

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.

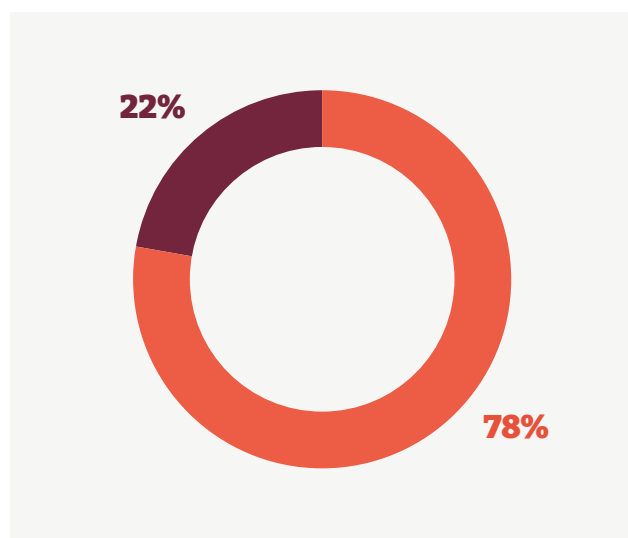
b. Los resultados de la orientación mercado-internista

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

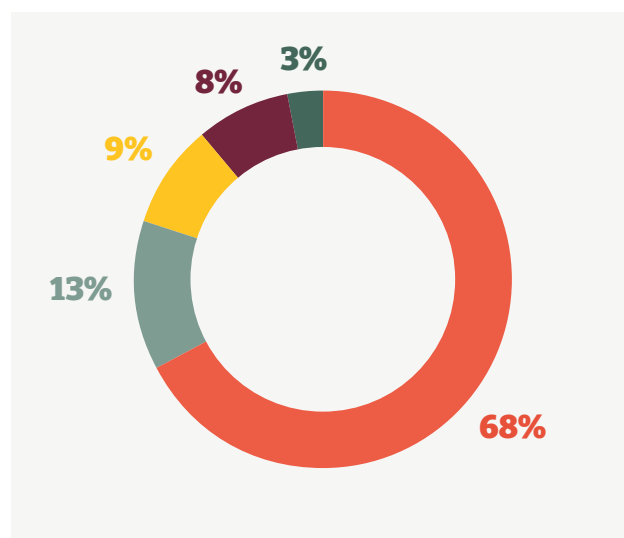
Composición exportaciones argentinas 2024

A. Exportaciones totales



— No diferenciados
— Diferenciados

B. Exportaciones de no diferenciados



— Agro — Combustibles — Industriales
— Minería — Otros

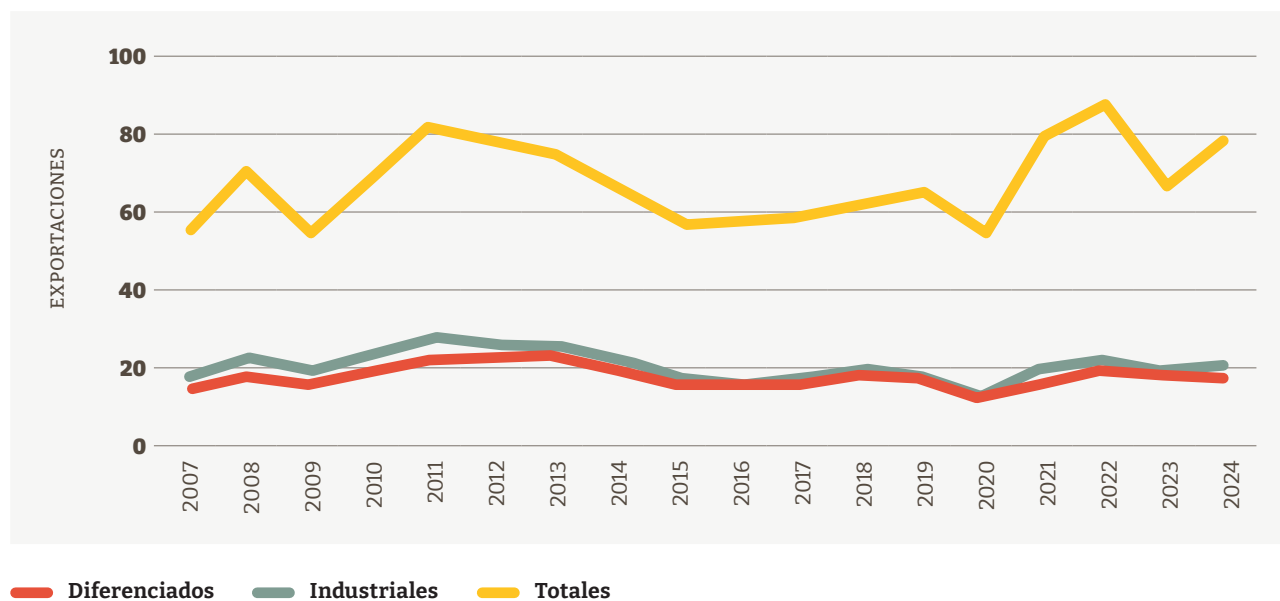
Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

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.

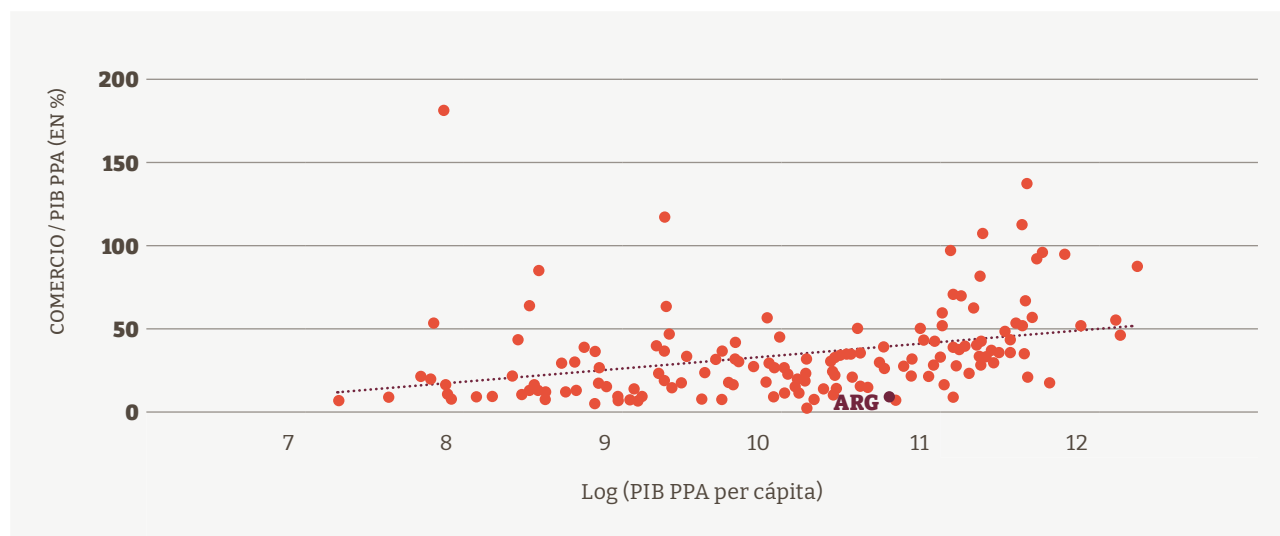
Esta composición de exportaciones se ha mantenido prácticamente inalterada durante todo el periodo analizado, durante el cual no logró avanzar hacia una estructura más diversificada y con una mayor composición de bienes diferenciados. Ello se observa en el **gráfico 6** para el periodo transcurrido entre 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 dismantelaron 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.

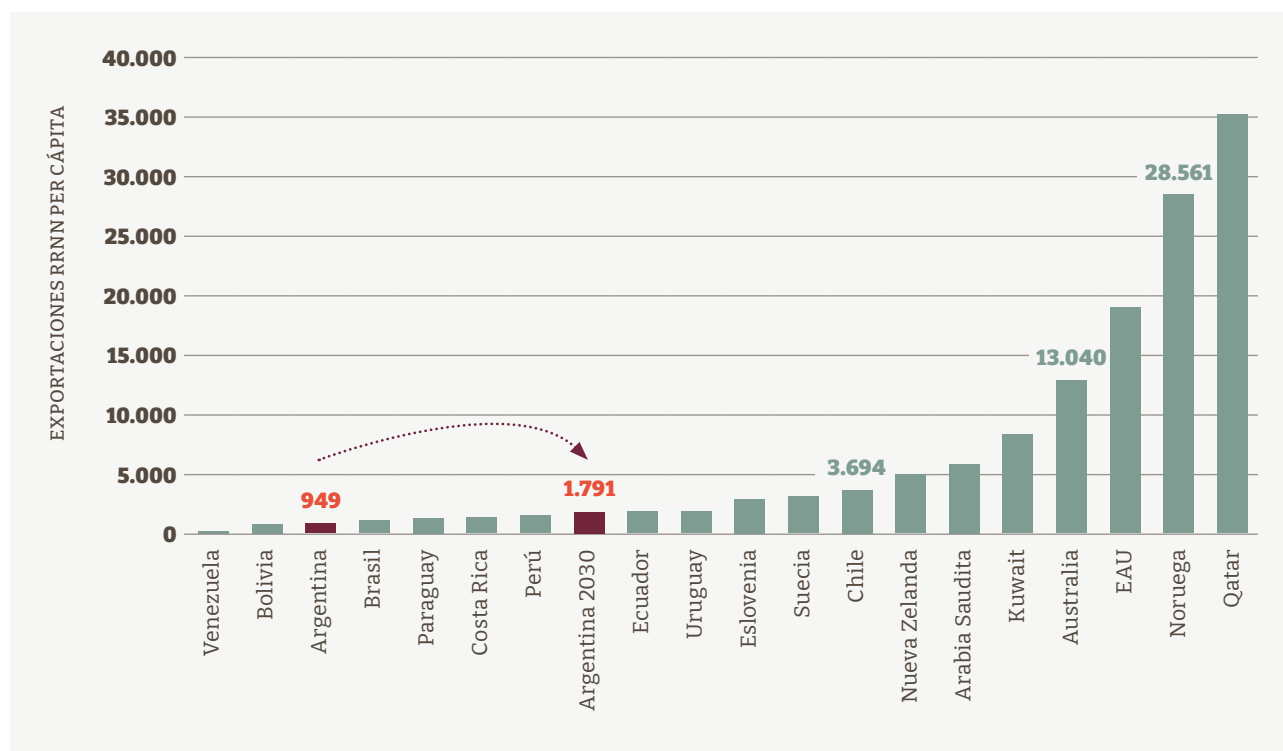
d. Nuestro desafío de inserción internacional

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)



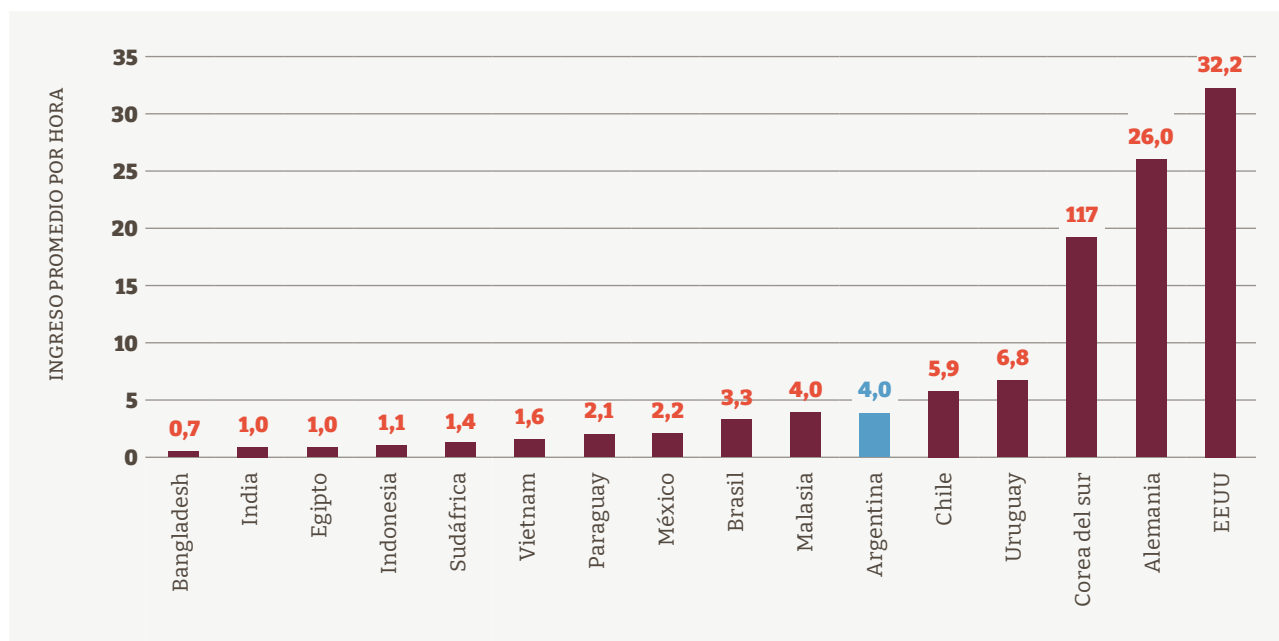
Fuente: elaboración propia en base a BACI, Banco Mundial e INDEC. Utilizamos la definición de *commodities* de UNCTAD, que abarca los capítulos 0, 1, 2, 3 y 4 y las secciones 68, 667 y 971, de la Standard International Trade Classification, extrayendo productos que según la clasificación de Micro-D son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