



Artículo

Restricciones a las importaciones en Argentina: la transformación de la política comercial entre 2004-2023

Import restrictions in Argentina: the transformation of trade policy between 2004–2023

Carolina Szpak^{1,*}, Milagros Cuello², Natasha Del Castillo³, Rebeca Giménez-Cantero⁴

¹ Universidad Nacional de La Matanza, Argentina; cszpak@unlam.edu.ar; ORCID: 0000-0001-6378-5982

² Universidad Nacional de La Matanza, Argentina; milcuello@alumno.unlam.edu.ar; ORCID: 0009-0009-3865-3836

³ Universidad Nacional de La Matanza, Argentina; ndelcastillo968@alumno.unlam.edu.ar; ORCID: 0009-0005-6669-728X

⁴ Universidad Nacional de La Matanza, Argentina; rgimenezcantero001@alumnos.unlam.edu.ar; ORCID: 0009-0007-8565-823X

* Autor de correspondencia / Correspondence author

Recibido: 27/04/2026; Aceptado: 15/06/2026; Publicado: 01/07/2026.

DOI: <https://doi.org/10.54167/ejbei.v3i2.2308>

Resumen: El presente trabajo examina la evolución de la administración del comercio en Argentina entre 2004 y 2023, con énfasis en la gestión de las importaciones y su relación con el desempeño manufacturero de origen industrial. La metodología combina un enfoque cuali-cuantitativo de diseño longitudinal, sustentado en el análisis documental normativo y en la explotación de series estadísticas y variables macroeconómicas. Durante la primera etapa, la política comercial se orientó hacia una lógica industrialista, concebida para proteger la producción nacional, estimular el empleo y reconstruir la estructura manufacturera tras la crisis de 2001. Sin embargo, la crisis financiera internacional de 2008 marcó un punto de inflexión: la administración del comercio adquirió mayor complejidad y se subordinó a objetivos macroeconómicos. El estudio de la normativa revela un entramado institucional donde las restricciones dejaron de ser un instrumento sectorial y pasaron a funcionar como mecanismo de defensa de la balanza de pagos y de preservación de las reservas internacionales. Bajo el argumento de mantener una “balanza comercial equilibrada”, las medidas buscaron sostener el tipo de cambio y contener la inflación, para resguardar el poder adquisitivo. No obstante, esta estrategia generó una contradicción estructural: la fuerte dependencia de insumos importados en la matriz productiva argentina se convirtió en un obstáculo para su expansión y modernización. En consecuencia, la política comercial terminó subordinada a las urgencias macroeconómicas, sin lograr una transformación profunda en la inserción externa del país.

Palabras clave: Industria, Política comercial, Macroeconomía, Tipo de cambio.

Como citar / How to cite:

Szpak, C., Cuello, M., Del Castillo, N., & Giménez-Cantero, R. (2026). Restricciones a las importaciones en Argentina: la transformación de la política comercial entre 2004-2023. *Economicus Journal of Business and Economics Insights*, 3(2), 34–50. <https://doi.org/10.54167/ejbei.v3i2.2308>



Este artículo está bajo los términos de la Licencia Creative Commons Atribución/Reconocimiento NoComercial 4.0 Internacional. This article is under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License. (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>).

Clasificación JEL: E00; E61; F10.

Abstract: This study analyzes the evolution of trade administration in Argentina between 2004 and 2023, focusing on import management and its connection with the performance of industrial manufacturing. The methodological strategy combines a qualitative-quantitative longitudinal design, based on regulatory document analysis and the use of statistical time series and macroeconomic variables. In the early years, trade policy was guided by an industrialist logic, aimed at protecting domestic production, fostering employment, and rebuilding the manufacturing structure after the 2001 crisis. However, the global financial crisis of 2008 marked a turning point: trade administration became more complex and increasingly subordinated to macroeconomic priorities. The regulatory framework reveals an institutional shift in which import restrictions ceased to be merely a sectoral tool and instead functioned as a mechanism to defend the balance of payments and safeguard the Central Bank's international reserves. Under the rationale of maintaining a "balanced trade account," measures sought to stabilize the exchange rate and contain inflation, thereby protecting purchasing power. Yet this strategy produced a critical contradiction: Argentina's productive matrix is highly dependent on imported inputs, so what initially benefited national industry eventually became an obstacle to its expansion and modernization. As a result, trade policy was subordinated to macroeconomic urgencies, exposing the absence of a structural transformation in the country's external insertion.

Keywords: Industry, Trade policy, Macroeconomics, Exchange rate.

JEL Classification: E00; E61; F10.

1. Introducción

La industria argentina ha atravesado ciclos opuestos desde 1930, iniciando con un modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) que fomentó la producción local bajo la protección estatal hasta 1975. A partir de 1976, y consolidándose en la década de 1990 con el Consenso de Washington, el país viró hacia la desindustrialización y la apertura de mercados. Este proceso priorizó sectores con ventajas comparativas naturales y buscó la eficiencia mediante la desregulación, lo que resultó en la desarticulación de cadenas de valor y un fuerte impacto negativo en el empleo de las pequeñas y medianas empresas (Kosacoff & Bezchinsky, 1993; Kosacoff, 2008).

Tras la crisis de 2001, entre 2002 y 2015 se implementó un modelo de reindustrialización que recuperó lógicas de protección y consideró a la industria como un sector estratégico para el desarrollo nacional. Durante esta etapa se priorizó la defensa del empleo y el control de las importaciones para mantener la estabilidad macroeconómica (Ministerio de Industria, 2011; Bianchi, 2013a). Sin embargo, a pesar de la revitalización del sector y el auge de las exportaciones agroindustriales, no se logró una transformación estructural profunda en la inserción externa del país, enfrentando además obstáculos como la presión impositiva y la falta de crédito (Tavosnanska & Herrera, 2011).

En el periodo más reciente (2016-2023), la política comercial mantuvo un carácter predominantemente proteccionista, incluso durante intentos de liberalización, debido a la necesidad de administrar las divisas. La lógica de control del comercio exterior mutó de un ideal industrialista hacia una herramienta de emergencia para equilibrar la balanza de pagos y preservar las reservas del Banco Central. En la actualidad, la estructura manufacturera exhibe una resiliencia dispar, evidenciando que el sector requiere de políticas industriales mucho más flexibles y específicas acompañadas de un entorno económico predecible, el cual genera profundos desafíos (Unión Industrial Argentina, 2023).

2. Metodología

El presente estudio emplea un enfoque mixto (cuali-cuantitativo) de carácter histórico-estructural y alcance descriptivo-analítico para examinar las lógicas de intervención estatal en el sector manufacturero argentino. Mediante el método comparativo, se contrastan las distintas etapas de la política comercial, evaluando en cada una de ellas el desempeño del sector industrial a partir de un corpus empírico que procesa series estadísticas oficiales de frecuencia mensual, trimestral y anual para el período 2004-2023. La dimensión del desempeño macroeconómico general y sectorial se aborda mediante la variación trimestral del Producto Bruto Interno (PBI) y del PBI industrial a valores constantes, datos provistos por la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), complementados con el Estimador Mensual Industrial (EMI) para identificar la dinámica de corto plazo. Por su parte, la evolución del mercado de trabajo y del tejido productivo se reconstruye a partir de los registros de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Ministerio de Capital Humano), específicamente mediante las series trimestrales del *Boletín de Empleo Registrado* y las anuales del *Boletín de Empresas*. Finalmente, el sector externo y la dinámica monetaria se analizan a través de las series de importaciones desagregadas por uso económico de la Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo y Cuentas Internacionales del INDEC, en articulación con la información diaria sobre Reservas Internacionales y principales pasivos provista por la Gerencia de Estadísticas Monetarias del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Para el análisis de los periodos comprendidos entre la Sustitución de Importaciones (ISI) y la consolidación del Consenso de Washington, se recurre a una revisión documental de fuentes secundarias. El análisis se centra en la desarticulación de las cadenas de valor y la pérdida de competitividad de las PyMEs frente a la apertura de mercados. Esta fase metodológica busca evidenciar cómo el viraje hacia las ventajas comparativas naturales alteró la estructura productiva nacional, utilizando datos de censos industriales y reportes económicos de la época.

Respecto a las fases de reindustrialización (2002-2015) y de administración de divisas (2016-2023), la estrategia metodológica incorpora el análisis documental cualitativo del marco normativo de comercio exterior y control de cambios. El criterio de selección de las fuentes regulatorias se restringió a aquellas disposiciones emitidas por el Ministerio de Economía, la Secretaría de Comercio, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Banco Central de la República Argentina (BCRA) que modificaron de forma directa el acceso al Mercado Único y Libre de Cambios (MULC), alteraron la operatividad de los regímenes de Licencias Automáticas (LA) y No Automáticas (LNA), o instrumentaron regímenes de autorización previa y ventanilla única para la aprobación de destinaciones de importación. Mediante la técnica de análisis de contenido, se examina la lógica subyacente a estas herramientas, evaluando su transición desde mecanismos de protección industrial sectorial hacia instrumentos de política macroeconómica orientados a la preservación de reservas internacionales. Finalmente, dicho análisis documental se contrasta secuencialmente con la dinámica de la balanza de pagos y los registros cambiarios de la autoridad monetaria para evaluar la consistencia entre las restricciones al comercio y los ciclos de escasez de divisas.

3. Evolución reciente del sector industrial y el comercio

3.1. Marco teórico

Diversos autores sostienen que la relación entre el Producto Interno Bruto (PIB) y las importaciones no es casual, sino que refleja una dependencia estructural profunda de la matriz productiva argentina (Braun & Joy, 1968; Diamand, 1972; Machinea & Rotemberg, 1977; Diamand & Crovetto, 1988).

Según este cuerpo de pensamiento, la explicación de las crisis recurrentes de balanza de pagos en Argentina es la manifestación de una Estructura Productiva Desequilibrada y una restricción externa de

crecimiento. Tradicionalmente, la economía argentina poseía dos sectores con niveles de productividad asimétricos: un sector agropecuario altamente competitivo a nivel principal proveedor de divisas, y un sector industrial mercado-internista, altamente dependiente de la importación de insumos y bienes de capital. Durante las fases de auge, la expansión del ingreso y del consumo doméstico son los factores que aceleran las importaciones manufactureras a una velocidad que supera la capacidad de generación de divisas del agro. Al alcanzarse el límite de las reservas internacionales, la economía colisiona contra la restricción externa, forzando una devaluación y un ajuste contractivo destinado a equilibrar el balance de pagos mediante la recesión y la caída del salario real, lo que evidencia el carácter cíclico y estructural del estrangulamiento de divisas desde mediados del siglo XX. En caso de buscar postergar los efectos devaluatorios, surgen políticas comerciales restrictivas que tienen por objeto administrar el flujo de egreso de divisas.

En términos más actuales, las contribuciones de la literatura contemporánea estructuralista y postkeynesiana han complejizado este marco analítico clásico al incorporar el examen de la historia reciente y la fisonomía de los últimos ciclos macroeconómicos. Estos enfoques demuestran que, si bien la excepcional mejora en los términos de intercambio durante la posconvertibilidad otorgó un alivio transitorio al balance comercial, la persistencia de la heterogeneidad estructural y la brecha tecnológica reactivaron la escasez crónica de divisas una vez agotado dicho viento de cola. La vulnerabilidad externa actual no solo se ve agudizada por determinantes financieros y la volatilidad cambiaria, sino fundamentalmente por la inercia de una matriz manufacturera intensiva en insumos importados y con una elevada propensión marginal a importar, donde la propia expansión sectorial profundiza el déficit debido a la escasez de eslabonamientos locales y al ensamblado de componentes extranjeros en ramas críticas como la electrónica y la automotriz. Asimismo, la reversión del saldo energético actúa como un factor agravante sobre la cuenta corriente, acelerando la transición de los superávits gemelos hacia un escenario de déficits comerciales y fiscales sincronizados. En este contexto, ante la apreciación del tipo de cambio real y la consecuente erosión de las reservas internacionales, la administración del comercio exterior resigna su rol estratégico de desarrollo industrial a largo plazo para quedar subordinada como un mecanismo de emergencia frente a las urgencias cambiarias y fiscales de corto plazo, institucionalizando el estancamiento y la inestabilidad en el cierre de cada ciclo económico (Perrone & Santarcángelo, 2018; Abeles & Cherkasky, 2020; Abeles & Pérez-Caldentey, 2022; Albornoz, 2018; Paikin & Albornoz, 2023).

3.2. Comportamiento industrial

El comportamiento industrial argentino durante el período 2004-2024 se caracteriza por una sucesión de ciclos económicos con lógicas divergentes, que oscilaron entre el fomento del mercado interno y la apertura comercial. Tras la crisis de 2001, la etapa de la posconvertibilidad se apoyó en un salto devaluatorio que permitió una rápida recuperación del empleo y la producción. Este modelo inicial, impulsado por una política de ingresos fortalecida y acuerdos paritarios, consolidó una demanda interna robusta que actuó como el principal motor de la estructura manufacturera nacional.

Bajo una lógica definida como "neodesarrollista" (Rougier, 2021), el Estado buscó sostener un tipo de cambio competitivo para incentivar las exportaciones y la sustitución de importaciones. Sin embargo, diversos estudios señalan que esta estrategia no logró resolver problemas estructurales históricos, tales como la fragmentación de las cadenas productivas y la elevada elasticidad producto-importaciones. A pesar de la expansión del empleo, la industria mantuvo una dependencia crítica de insumos y componentes extranjeros, lo que evidenció la rigidez de los lazos tecnológicos y económicos preexistentes (Tavosnanska, 2019; Szpak, 2024).

La crisis financiera global de 2008 representó un punto de inflexión que obligó a profundizar las medidas de administración del comercio exterior. Ante la caída del Producto Interno Bruto (PIB) y la

amenaza de importaciones a precios de crisis, se implementaron licencias no automáticas de importación para proteger los sectores sensibles (Tussie & Szpak, 2013; Bianchi, 2013a). No obstante, la restricción externa y la necesidad de divisas para abastecer a la industria resurgieron como desafíos macroeconómicos, supeditando la política comercial a la estabilidad del tipo de cambio y la contención de la inflación.

A partir de finales de 2015, se produjo un viraje hacia un esquema de apertura comercial y financiera centrado en la valorización financiera y el endeudamiento externo. Este cambio de paradigma resultó en una contracción de la demanda interna y una devaluación acelerada que afectó negativamente el consumo y la inversión productiva. Como consecuencia, el PIB industrial sufrió una caída significativa, perdiendo participación relativa frente al nivel de actividad general y provocando el cierre de numerosas empresas manufactureras debido a la presión importadora en un contexto recesivo (Manzanelli & Calvo, 2021; Schteingart et al., 2024).

El ciclo iniciado en 2019 intentó retomar la visión industrialista previa, pero fue condicionado por el shock exógeno de la pandemia de COVID-19, que impactó severamente en las pequeñas y medianas empresas (PyMES). La etapa posterior a 2020 estuvo marcada por una macroeconomía inestable, caracterizada por una alta inflación y una escasez crónica de divisas. Estos factores limitaron la inversión y la eficiencia operativa, generando "cuellos de botella" en sectores que dependían de componentes especializados del exterior, a pesar de los esfuerzos por impulsar la sustitución de importaciones (Unión Industrial Argentina, 2023).

La respuesta de los sectores industriales ante estos desafíos fue heterogénea, destacándose una brecha digital y tecnológica creciente. Mientras algunas ramas manufactureras lograron navegar la crisis mediante la inversión en digitalización y la diversificación de exportaciones, otros sectores mostraron estancamiento en la productividad y capacidad ociosa persistente. Esta disparidad dejó en evidencia las dificultades para modernizar el stock de capital físico y la necesidad de políticas industriales flexibles que consideren las particularidades de cada eslabón productivo (CEPAL, 2022).

Para evaluar la sincronización cíclica entre el nivel de actividad general y el sector manufacturero, se realizó un análisis de correlación de Pearson sobre las tasas de variación interanual de las series del Producto Bruto Interno (PBI) y del PBI industrial —ambas en términos reales, corregidas por estacionalidad y con frecuencia trimestral (INDEC)— para el período 2004-2023. El análisis estadístico revela un coeficiente de $r=0.91$, lo que subraya la fuerte orientación mercado-internista de la manufactura argentina y la estrecha cointegración entre el ciclo macroeconómico general y la dinámica fabril. Dado que el consumo doméstico representa cerca del 60% del gasto, la suerte de la industria permanece intrínsecamente ligada al poder adquisitivo local. Si bien el período 2004-2008 mostró tasas de crecimiento sostenidas por superávits gemelos y precios internacionales favorables, los años posteriores evidenciaron un crecimiento industrial rezagado respecto a la economía general, reflejando cómo las tensiones macroeconómicas operaron como un límite para el desempeño sectorial.

Finalmente, la dinámica del mercado laboral industrial muestra una resiliencia relativa, con un incremento de puestos de trabajo que pasó de 860,000 en 2004 a 1,240,000 en 2024. Aunque el empleo industrial representa aproximadamente el 20% del empleo asalariado registrado, su tasa de crecimiento ha mostrado un comportamiento rezagado y una menor variabilidad frente a los ciclos de actividad, de acuerdo con datos estadísticos del Boletín mensual del Empleo Registrado emitido por el Ministerio de Capital Humano. Por su parte, la demografía empresarial exhibió un crecimiento robusto hasta 2008, seguido de un prolongado descenso entre 2016 y 2020, iniciando apenas una leve recuperación en el último bienio analizado, siguiendo los datos estadísticos del Boletín trimestral de Empresas del Ministerio de Capital Humano.

3.3. Comportamiento de las importaciones y las reservas internacionales del BCRA

El análisis del comportamiento de las importaciones en Argentina durante el período 2004-2023 evidencia que el crecimiento económico nacional se encuentra históricamente supeditado a la disponibilidad de divisas. Esta limitación, conocida como restricción externa, se manifiesta cuando el incremento de la actividad productiva interna genera una presión desproporcionada sobre la demanda de bienes del exterior.

Focalizándose en el comportamiento de las variables durante la etapa de recuperación inicial (2004-2008), el dinamismo del consumo y la reactivación de la capacidad instalada impulsaron un crecimiento sostenido de las compras externas (Blanchard & Pérez Enrí, 2011). A pesar de los objetivos gubernamentales orientados a la sustitución de importaciones, la industria no logró quebrar su dependencia de insumos y bienes de capital extranjeros, evidenciando una notable inelasticidad en la demanda de componentes esenciales para la expansión productiva (Figura 1).

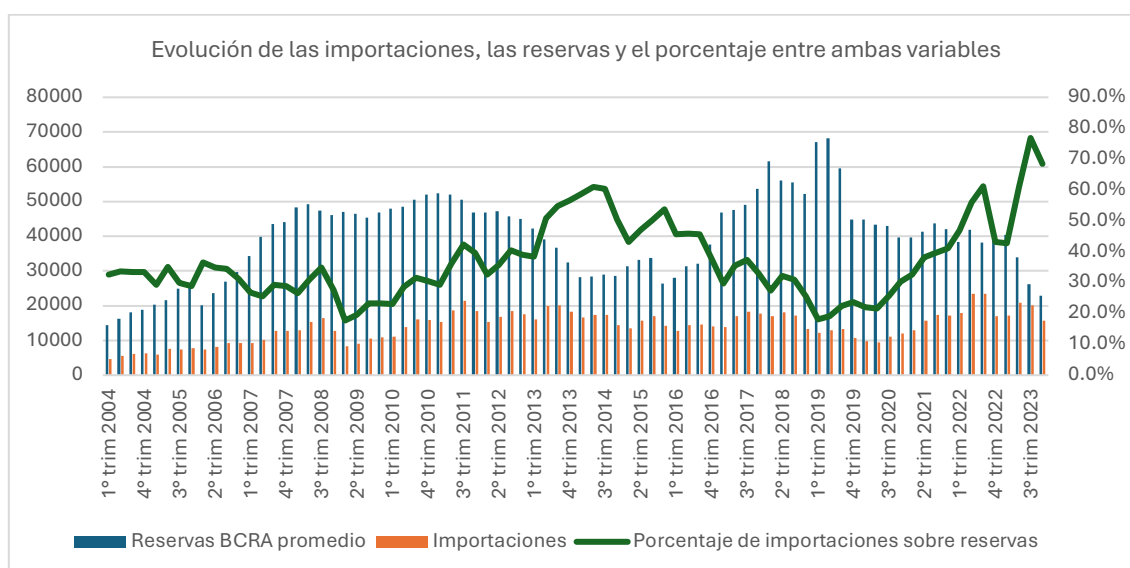


Figura 1. Reservas internacionales e importaciones. Fuente: elaboración propia con base en INDEC y BCRA.

El impacto de la crisis financiera global de 2009 representó un cambio de paradigma en la política comercial argentina y regional (E. Bianchi, comunicación personal, 18 de junio de 2025) (la transcripción completa de la entrevista se presenta en el Apéndice). Ante la contracción del comercio mundial, Argentina y Brasil adoptaron posturas marcadamente proteccionistas, liderando la implementación de medidas restrictivas en Latinoamérica para salvaguardar sus mercados internos (Tussie & Szpak, 2013). Este giro hacia la administración del comercio se consolidó tras la recuperación post-crisis, cuando el creciente déficit de cuenta corriente y la presión sobre el mercado de cambios forzaron la implementación de controles cambiarios estrictos a finales de 2011.

En el subperíodo 2012-2015, el estancamiento del PIB se combinó con una profundización de las restricciones al comercio y al acceso de divisas ("cepo cambiario"). Si bien estas medidas buscaron preservar las reservas del Banco Central (BCRA), provocaron severas dificultades en el abastecimiento de insumos y maquinaria, afectando la inversión y la eficiencia operativa del sector manufacturero. Durante estos años, la composición de las importaciones se alteró significativamente: mientras que la participación de los bienes de capital se estabilizó, las importaciones energéticas ganaron terreno debido a la crisis del sector y la caída de la producción local.

A finales de 2015, la nueva gestión económica intentó un proceso de apertura comercial y financiera mediante el levantamiento de controles cambiarios. Aunque inicialmente se liberó la demanda contenida de importaciones, la crisis monetaria de 2018 y la consecuente devaluación del peso encarecieron los bienes extranjeros, induciendo una nueva contracción. En esta etapa, el enfoque se desplazó hacia el financiamiento externo del sector público y la desarticulación de las políticas industriales previas, lo que reconfiguró nuevamente las prioridades del sector importador en un entorno de alta volatilidad.

El período 2019-2023 estuvo marcado por la excepcionalidad de la pandemia de COVID-19 y una escasez crónica de reservas internacionales. La caída drástica de las importaciones en 2020 fue seguida por una recuperación parcial de la industria que volvió a tensionar el frente externo. La respuesta de política económica incluyó el endurecimiento extremo de los controles cambiarios y la imposición de gravámenes a las operaciones en moneda extranjera. La administración del comercio se orientó entonces hacia la priorización de bienes esenciales, incrementando notablemente la participación de bienes intermedios, piezas y accesorios dentro del total importado.

Desde una perspectiva estructural, los datos revelan que cerca del 72% de las importaciones argentinas en las últimas dos décadas se concentraron en bienes intermedios (33.1%), bienes de capital (19.7%) y sus accesorios (19.1%). Esta composición demuestra que, a pesar de las diversas estrategias de protección e intentos de sustitución, el sector productivo mantiene un vínculo ineludible con el mercado internacional para su funcionamiento operativo. La persistencia de esta estructura indica que los desafíos de modernización tecnológica y expansión de capital físico siguen supeditados al abastecimiento externo.

En conclusión, el análisis de la serie 2004-2023 confirma que las importaciones actúan como un termómetro de la salud macroeconómica argentina, atrapada en un círculo vicioso donde el crecimiento demanda divisas que el sistema no logra generar de forma genuina y constante. La resolución de la restricción externa requiere no solo de administración comercial para preservar las reservas del BCRA, sino de una transformación profunda de la estructura productiva que reduzca la dependencia de insumos críticos. La estabilidad económica futura permanece ligada a la capacidad del país para diversificar su matriz y gestionar eficientemente su inserción en el comercio global.

4. Evolución de la normativa orientada a las importaciones

A continuación, se analizan las principales normativas surgidas en este período que mostrarían, en coherencia con lo señalado precedentemente, que la gestión del comercio exterior y cambiaria no ha sido una política autónoma, sino una función de la disponibilidad de reservas, particularmente a partir de la implementación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI). La gestión de las importaciones se convirtió en una herramienta central para la administración del balance comercial, la protección de la industria local y el manejo de las reservas internacionales.

En momentos de escasez de divisas o déficits comerciales, las autoridades tendieron a implementar mecanismos de control más rigurosos, como sistemas de monitoreo previo, licencias de importación no automáticas y restricciones en el acceso al mercado de cambios para efectuar pagos al exterior. Por el contrario, en períodos de mayor estabilidad o bajo lineamientos de política orientados a la liberalización económica, se observaron tendencias hacia la simplificación de trámites, la eliminación de barreras discrecionales y la facilitación del comercio.

La regulación de las importaciones no recayó en una única entidad, sino que involucró la acción coordinada –y en ocasiones superpuesta– de varios organismos clave del gobierno nacional. El Ministerio de Economía, a menudo integrando bajo su órbita funciones relacionadas con la producción, la industria y el comercio a través de diversas Secretarías, fue el principal responsable de diseñar la política comercial, establecer regímenes de licencias y normar regímenes especiales de importación. El Banco Central de la República Argentina (BCRA) desempeñó un papel crucial en la administración de las reservas y la regulación del Mercado Único Libre de Cambios (MULC), dictando las condiciones y plazos para el pago

de las importaciones. Finalmente, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), actuó como brazo ejecutor en el ámbito aduanero y tributario, implementando los sistemas de monitoreo, controlando procedimientos, administrando el registro de operadores y aplicando los impuestos correspondientes a las operaciones de importación.

De esta forma, a lo largo del período, la interacción entre los distintos organismos fue mutando, y la operatoria de importación requería, según la gestión de gobierno correspondiente, una compleja articulación entre estos organismos. Es así que una operación de importación debía sortear controles y obtener aprobaciones en distintas instancias.

Desde el Ministerio de Economía y Producción surgieron resoluciones que aplicaban Licencias No Automáticas de Importación (LNA) para productos denominados “sensibles” por tener producción nacional y competencia relevante a nivel internacional. Las primeras resoluciones destacadas fueron en 2004, posterior a la crisis argentina de 2001 que tuvieron el espíritu de velar por un conjunto acotado de productos. Luego de la crisis económica internacional de 2008-2009, hubo un segundo grupo de resoluciones que ampliaron el universo de partidas arancelarias bajo seguimiento y se enmarcaron en un escenario de caída de demanda global, reducción mundial de precios industriales y creciente proteccionismo internacional (Bianchi, 2013b). Según Tussie y Szpak (2013), la cantidad de posiciones arancelarias del Nomenclador Común del Mercosur (NCM) -8 dígitos- afectadas por las LNA ascendió a través del tiempo, particularmente en el año 2009.

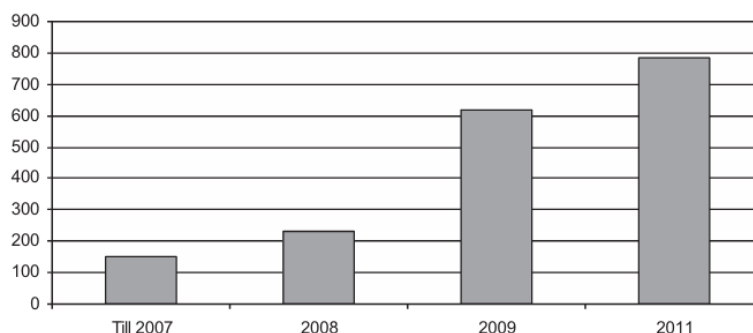


Figura 2. Licencias no automáticas de importación. Fuente: Tussie y Szpak (2013).

A principios de 2012 se produjo un cambio fundamental con la Resolución General N°3252/2012 de la AFIP, que implementó las DJAI. A diferencia de las LNA que aplicaban a bienes específicos, las cuales fueron derogadas, la implementación de las DJAI generó un régimen de información anticipada obligatorio para todas las destinaciones definitivas de importación para consumo. Los importadores debían registrar la DJAI antes de emitir la orden de compra al exterior. Nótese que esta medida se aplica cuando se produce un fuerte descenso de las reservas internacionales y en paralelo, un notorio aumento en la relación de monto de importaciones sobre reservas.

A partir de esta información, el importador recibía o no autorización para acceder al Mercado Único y Libre de Cambios (MULC). La instrumentación entre la aprobación de la DJAI y el pago de importaciones se materializó a través de la Comunicación “A” del BCRA N°5274.

Con el cambio en la gestión del gobierno en 2015, se produjo una modificación en la administración del comercio y de las reservas. La Resolución General N°3823/2015 de la AFIP derogó las normativas de la DJAI y creó el “Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI)”. El objetivo declarado fue favorecer la competitividad y la facilitación del comercio de las nuevas declaraciones de importación, sin descuidar los controles. Operativamente actuaba de manera similar al anterior sistema en donde los importadores debían registrar una declaración anticipada para las importaciones definitivas a consumo

en la Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino (VUCEA) para su intervención de los organismos correspondientes en un plazo estipulado.

Paralelamente a la búsqueda de agilización del comercio en general con el anterior sistema, se reintrodujeron las LA y LNA a través de la Resolución N°5/2015 del Ministerio de Producción, en el marco de lo reglamentado por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ambos tipos de licencia se administraban a través del SIMI, aunque las LNA debían completar mayor información ante la Secretaría de Comercio. Puede interpretarse que la mayor diferencia entre el SIMI y las DJAI radicó en la formalización explícita del régimen de LA y LNA dentro de la plataforma SIMI porque clarificó qué bienes estaban sujetos a un control potencialmente discrecional (LNA) y cuáles, en principio, sólo requerían un trámite automático (LA), a diferencia de la naturaleza de permiso universal implícito de la DJAI.

Según Bernini (2020), la nueva implementación de las LNA a partir de 2015 partió de una afectación de posiciones arancelarias e importaciones muy superior a lo establecido en 2011, lo cual fue reduciéndose con el tiempo. Véase la Figura 3 a continuación que muestra el porcentaje de importaciones que estaban sujetas a LNA con la nueva administración de gobierno.

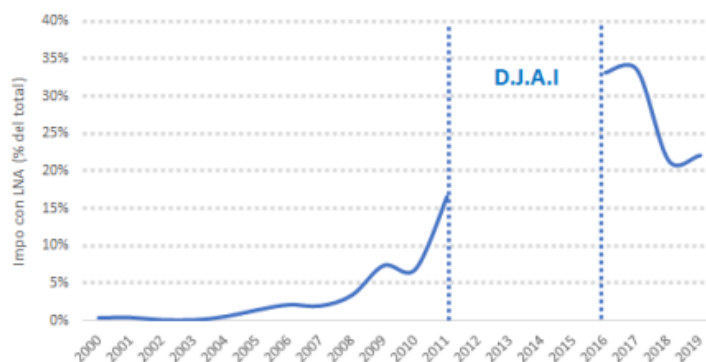


Figura 3. Medidas de administración del comercio. Fuente: Bernini (2020).

La Resolución Conjunta N°4185/2018 de AFIP y Secretaría de Comercio derogó y sustituyó a la Resolución General N°3823/2015 de la AFIP. Ambas normativas se refieren al SIMI, pero la de 2018 rediseña su funcionamiento. La principal novedad fue la integración de los sistemas de la AFIP (como el control aduanero) y la Secretaría de Comercio (para la gestión de licencias de importación), con el objetivo de optimizar la gestión de las importaciones y la facilitación del comercio exterior.

Ante crecientes presiones sobre las reservas, el BCRA comenzó a intervenir más activamente en la gestión de los pagos vinculados a las SIMI. La Comunicación "A" 7466 de marzo del 2022 introdujo un sistema de categorías de SIMI (A y B). La categoría A, asignada según un cupo basado en importaciones pasadas del importador, permitía el acceso al MULC en condiciones más favorables (similares a las preexistentes). La categoría B, en cambio, implicaba que el pago de la importación debía financiarse obligatoriamente a un plazo mínimo de 180 días desde el registro aduanero. Comunicaciones posteriores como la "A" 7488 y la "A" 7532 de junio de ese mismo año refinaron este sistema, añadiendo la categoría C y ajustando las reglas y cupos, especialmente para bienes con LNA o bienes de capital. Estas normativas junto con el SIMI modificado no solo consolidaron el sistema de monitoreo, sino que permitieron la superposición de controles más sofisticados, especialmente desde el lado cambiario. La introducción de categorías por parte del BCRA representó un cambio significativo: el control ya no era solo si se aprobaba o no la importación, sino también "cómo y cuándo" se podía pagar. Esto permitió al BCRA administrar la demanda de divisas, forzando a una parte de los importadores a buscar financiamiento externo y

aliviando la presión inmediata sobre las reservas. Esta mayor complejidad, sin embargo, añadió dificultad para la planificación y ejecución de las importaciones con las correspondientes complejidades en el sistema productivo.

En octubre de 2022, un nuevo cambio de sistema fue implementado mediante la Resolución Conjunta N°5271/2022 de AFIP y Secretaría de Comercio. Esta norma derogó la Resolución Conjunta N°4185/2018 de AFIP y Secretaría de Comercio (SIMI) y creó el "Sistema de Importaciones de la República Argentina" (SIRA). La novedad fundamental fue que el importador debía informar una fecha estimada de pago y, la Secretaría de Comercio junto con el BCRA evaluarían esa información para determinar la fecha efectiva en la que se permitiría el acceso al MULC. Además, se creó la "Cuenta Corriente Única de Comercio Exterior", un sistema donde las entidades bancarias debían consultar y registrar las operaciones cambiarias vinculadas a importaciones. La característica distintiva y el principal instrumento de control del SIRA fue la centralización de la autorización de la fecha de pago dentro del propio sistema de declaración de importación. A diferencia de los sistemas previos donde la aprobación de la importación y la autorización del pago eran procesos secuenciales, SIRA integró la decisión sobre el "cuándo" se podía acceder a las divisas como un resultado directo del análisis de la declaración.

De esta forma, la secuencia normativa da muestra sobre cómo va cobrando relevancia la intervención de la autoridad monetaria a medida que se complejiza el frente externo con las restricciones de reservas internacionales. Es así como, el carácter proteccionista del conjunto de medidas queda supeditado a la política macroeconómica más que a las necesidades del sector productivo, excediendo ampliamente las habituales herramientas de la política comercial.

5. Discusión: agenda de investigación y lineamientos de política pública

El recorrido normativo y empírico analizado a lo largo del período 2004-2023 denota que la administración del comercio en Argentina operó bajo una lógica de subordinación a las urgencias cambiarias, disociándose progresivamente de los objetivos de desarrollo manufacturero de largo plazo. No obstante, la contrastación de la hipótesis estructuralista planteada abre una agenda de investigación econométrica futura orientada a cuantificar con precisión los canales de transmisión identificados, fundamentada en tres líneas de trabajo secuenciales:

En primer lugar, se proyecta modelizar la dirección de causalidad temporal entre la dinámica del sector externo y los instrumentos de control comercial. En línea con la literatura que estudia los ciclos de *stop and go* a partir de shocks en la cuenta corriente y financiera, la investigación subsiguiente buscará verificar mediante un test de causalidad de Granger si las fluctuaciones en el stock de reservas internacionales del Banco Central preceden y explican significativamente la intensidad de la restricción importadora, aproximada estadísticamente a través de las series de importaciones efectivas desagregadas por uso económico (bienes intermedios, de capital y piezas).

En segundo lugar, con el propósito de evaluar los determinantes del nivel de actividad fabril bajo un enfoque macroeconómico integrado, se estimará un modelo de regresión multivariante para contrastar si el comportamiento del PIB manufacturero real es explicado significativamente por la absorción doméstica —desagregada en consumo de las familias e inversión fija de las empresas— o si, por el contrario, responde con mayor elasticidad a los estímulos de la demanda externa. Este paso permitirá verificar empíricamente el grado de orientación mercado-internista de la industria local expuesto en este trabajo.

Finalmente, retomando las advertencias sectoriales sobre la insumo-dependencia de la cúpula manufacturera, se modelizará el impacto neto de las importaciones sobre el producto industrial incorporando como variable de control el grado de apertura comercial. Ello permitirá ponderar de forma agregada si los procesos de desregulación o endurecimiento arancelario y paraarancelario alteran la elasticidad del producto frente al abastecimiento externo.

A partir de la evidencia recolectada y de la triangulación con la literatura especializada, se derivan lineamientos estratégicos de política pública orientados a mitigar los efectos del estrangulamiento de divisas sin deprimir el aparato productivo:

Relevancia de la política industrial como guía comercial en el escenario global: la política comercial debe dejar de ser un instrumento autónomo de contingencia macroeconómica para subordinarse a los objetivos de una política industrial estratégica. En el marco de la actual arquitectura geopolítica global, caracterizada por la fragmentación de los bloques comerciales y las tendencias de relocalización productiva (*reshoring* y *nearshoring*), la administración del comercio debe reconfigurar las cadenas globales de valor aprovechando el entramado productivo preexistente en Argentina. Esto implica utilizar las herramientas arancelarias y paraarancelarias no de forma generalizada ni punitiva, sino con una selectividad tecnológica orientada a la densificación de proveedores locales y la incorporación de firmas nacionales en eslabones regionales de alto valor agregado.

Visión productiva integrada, riqueza natural y modernización del entramado local: se requiere un abordaje estratégico que supere la histórica antinomia entre los sectores primario e industrial. Argentina debe estructurar una inserción internacional que potencie su dotación de recursos naturales de alta demanda global —agro, minería y energía—, utilizándolos como plataformas de tracción sectorial. Paralelamente, con una clara conciencia histórica del desarrollo productivo acumulado, se debe impulsar una modernización integral del tejido manufacturero mercado-internista que eleve sus estándares de competitividad, promoviendo la digitalización industrial (Industria 4.0) y la reconversión ecológica como requisitos indispensables para sostener una inserción sostenible en el mercado mundial.

Coherencia macroeconómica para la atracción de capitales de largo plazo: mitigar estructuralmente la restricción externa exige el diseño de una matriz macroeconómica que reemplace el financiamiento volátil de corto plazo por flujos estables de inversión extranjera directa (IED) y movimientos de capitales de largo plazo. La política pública debe institucionalizar marcos regulatorios estables y previsibles que direccionen proactivamente estos capitales hacia sectores estratégicos con amplias oportunidades de desarrollo y alto potencial de generación neta de divisas, tales como la transición energética, la explotación de minerales críticos (litio y cobre) y los servicios basados en el conocimiento.

Estímulo integral a la inserción exportadora manufacturera y agropecuaria: La superación definitiva del estrangulamiento de divisas requiere expandir de forma genuina la frontera exportadora de la economía. Es indispensable implementar políticas activas de promoción que incentiven tanto la canasta exportadora de origen agropecuario (MOA) como la de origen industrial manufacturero (MOI). Para ello, la política comercial debe coordinarse estrechamente con un esquema de Tipo de Cambio Real Competitivo y Estable (TCRCE), asegurando mecanismos de admisión temporaria ágiles y automáticos para que las restricciones aduaneras a los insumos intermedios no penalicen la competitividad-precio ni la productividad de las firmas industriales con capacidad exportadora.

Fortalecimiento institucional de la gobernanza aduanera y comercial: en consonancia con la literatura que advierte sobre los costos de la inestabilidad institucional, una reforma fundamental del Estado debe abocarse a la desburocratización y simplificación de los trámites aduaneros a fin de brindar previsibilidad en el acceso a los insumos y la eliminación de la superposición normativa que permita estabilizar las expectativas corporativas y proteger el stock de capital físico fabril.

6. Conclusiones

A lo largo de las últimas dos décadas, la economía argentina ha revalidado la vigencia de las tesis estructuralistas de la restricción externa al crecimiento, exhibiendo una matriz manufacturera cuya expansión operativa permanece crónicamente supeditada a la disponibilidad de reservas internacionales. El análisis histórico-documental del período 2004-2023 permite extraer cuatro conclusiones

fundamentales que aportan evidencia al debate contemporáneo sobre la política comercial en contextos de escasez de divisas:

En primer lugar, los datos confirman la persistencia de una rigidez estructural ineludible: la gran mayoría de las compras externas del país se concentró de forma sistemática en bienes intermedios, bienes de capital y repuestos esenciales para el funcionamiento del aparato fabril. Esta fisonomía de la demanda externa revela que, independientemente de los signos políticos de la gestión económica o de las metas declamadas de industrialización, los lazos tecnológicos de la industria local con el mercado internacional no sufrieron una alteración cualitativa que permitiera desacoplar el nivel de actividad fabril del flujo de divisas, manteniendo una fisonomía fuertemente insumo-dependiente.

En segundo lugar, se constata un desplazamiento heurístico y operativo en la naturaleza de las restricciones comerciales. Mientras que en el ciclo de la posconvertibilidad inicial (2004-2008) las herramientas aduaneras poseían un sesgo eminentemente industrialista —orientado a proteger ramas sensibles y preservar el empleo local tras el colapso de la convertibilidad—, las crisis subsiguientes forzaron una mutación instrumental. De este modo, la secuencia regulatoria que va desde las Licencias No Automáticas discretas hasta la sofisticación centralizada de los regímenes de ventanilla única (DJAI, SIMI y SIRA) expone cómo el control comercial resignó su autonomía estratégica de mediano y largo plazo para quedar subordinado como un mecanismo de emergencia fiscal y monetaria frente a la escasez de reservas en la autoridad monetaria.

En tercer lugar, la evidencia empírica aporta la base respecto a la elevada sincronización cíclica entre el nivel de actividad general y el bloque manufacturero, confirmando la estrecha vinculación de la industria respecto a los componentes de la demanda doméstica y el poder adquisitivo local en un contexto donde el consumo representa el núcleo del gasto. No obstante, al fundarse la limitación de las importaciones en un principio macroeconómico puramente defensivo, se terminó por institucionalizar una contradicción crítica: el racionamiento de insumos intermedios y bienes de capital y su afectación a los sectores mercado-internistas que la política comercial originalmente pretendía resguardar.

Finalmente, los resultados de este estudio indican que la resolución de la restricción externa en Argentina excede los márgenes de acción de la mera administración comercial y cambiaria de corto plazo. La utilización extendida de barreras paraarancelarias solo posterga temporalmente los efectos de los desequilibrios de la cuenta corriente a costa de contraer el nivel de actividad general y resentir el stock de capital. En consecuencia, para quebrar el comportamiento pendular de la economía, se requiere la transición hacia una agenda de políticas de Estado previsibles y flexibles que integren de forma virtuosa los recursos naturales con la modernización de la estructura manufacturera, promoviendo simultáneamente la inserción exportadora manufacturera y agropecuaria y la atracción de capitales de largo plazo como importantes canales genuinos para expandir de forma sostenible la frontera de divisas del país.

Contribuciones de los autores según CRediT: Conceptualización, C.S.; metodología, C.S., M.C., N.C., & R.C.G.; software, C.S.; validación, C.S.; análisis formal, C.S., M.C., N.C., & R.C.G.; trabajo de campo, M.C., N.C., & R.C.G.; curación de datos, C.S.; escritura: preparación del borrador original, C.S.; escritura: revisión y edición, C.S.; visualización, C.S., M.C., N.C., & R.C.G.; supervisión, C.S.; administración del proyecto, C.S. “Las autoras han leído y aprobado la versión publicada del manuscrito.”

Conflictos de interés: “Las autoras declaran que no existen conflictos de interés.”

Referencias

- Abeles, M. & Pérez Caldentey, E. (2022). Una macroeconomía para el desarrollo. Esbozo de un modelo de crecimiento, inversión y distribución del ingreso. *El Trimestre Económico*, 89(353), 111-149. <https://doi.org/10.20430/ete.v89i353.1430>
- Abeles, M., & Cherkasky, M. (2020). Revisiting balance-of-payments constrained growth 70 years after eclac's manifesto: The case of South America. *Revista de Economia Contemporânea*, 24(1), 1-24. <https://doi.org/10.1590/198055272417>
- Albornoz, M. (2018). Elasticidades del comercio exterior en América Latina. Estimaciones para 1993-2014. *Ciclos*, 29(50), 61-86. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37352018000100003
- Paikin, D., & Albornoz, M. (2023). La inserción internacional de América Latina en el marco del crecimiento chino: el problema de la super elasticidad de importaciones. *Latin American Journal of Trade Policy*, 6(16), 37-67. <https://doi.org/10.5354/0719-9368.2023.70045>
- Bernini, F. (2020). Las licencias no automáticas como barreras a las importaciones. Análisis de su aplicación en Argentina en el período 2000-2011. [Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés]. <http://hdl.handle.net/10908/17730>
- Bianchi, E. (2013a). Rationales for Crisis-Era Protectionism: the cases of Argentina and Brazil. En S. J. Evenett (Ed.). *Not Just Victims: Latin America and Crisis-Era Protectionism, the 13th GTA Report*. Center for Economic Policy Research. <https://globaltradealert.org/reports/87>
- Bianchi, E. (2013b). Crisis-Era Protectionism in Latin America in the 13th GTA Report. En S. J. Evenett (Ed.). *Not Just Victims: Latin America and Crisis-Era Protectionism, the 13th GTA Report*. Center for Economic Policy Research. <https://globaltradealert.org/reports/87>
- Blanchard, O., & Pérez Enri, D. (2011). *Macroeconomía: Aplicaciones para América Latina*. (2ª ed.). Pearson.
- Braun, O., & Joy, L. (1968). Un modelo de estancamiento económico – Estudio de caso sobre la economía argentina. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, 20(80), 585-604. Instituto de Desarrollo Económico y Social. <https://doi.org/10.2307/3466720>
- CEPAL (2022). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe Dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48077-estudio-economico-america-latina-caribe-2022-dinamica-desafios-la-inversion>
- Comunicación "A" 5274 de 2012 [Banco Central de la República Argentina]. 06 de marzo de 2012.
- Comunicación "A" 7466 de 2022 [Banco Central de la República Argentina]. 07 de marzo de 2022.
- Comunicación "A" 7488 de 2022 [Banco Central de la República Argentina]. 12 de abril de 2022.
- Comunicación "A" 7532 de 2022 [Banco Central de la República Argentina]. 30 de junio de 2022.
- Comunicación "A" 7622 de 2022 [Banco Central de la República Argentina]. 17 de octubre de 2022.
- Comunicación "A" 7917 de 2023 [Banco Central de la República Argentina]. 13 de diciembre de 2023.
- Comunicación "A" 7918 de 2023 [Banco Central de la República Argentina]. 13 de diciembre de 2023.
- Dalle, D. G. (2019). La Declaración Jurada Anticipada de Importación (DAI): análisis de la herramienta de comercio exterior durante el período 2012-2015. [Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés]. <http://hdl.handle.net/10908/16557>
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 12(45), 25-47. <https://doi.org/10.2307/3465991>
- Diamand, M., & Crovetto, N. (1988). La estructura productiva desequilibrada y la doble brecha. *Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (La Plata, 1988)*. Universidad Nacional La Plata, Argentina. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/174561>
- Heyn, I., & Moldován, P. (2011). La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación. En P. I. Chena, N. E. Crovetto, D. T. Panigo (coords.). *Ensayos en Honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional* (179-201). Miño y Dávila. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=libros&d=jpm1062>

- Kosacoff, B., & Bezchinsky, G. (1993). De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria argentina. En B. Kasacoff (coord.). *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación* (249-302). CEPAL-Alianza Editorial. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9c29291a-57e4-480f-b56a-01d4593004c0/content>
- Kosacoff, B. (2008). *Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008)*. Colección de Documento de proyectos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/cepal/dp/45.pdf>
- Machinea, J., & Rotemberg, J. (1977). Estimación de la función de importaciones de mercancías. *Ensayos económicos*, 3, 5-49. <https://hdl.handle.net/20.500.14330/CLA01000067756>
- Manzanelli, P., & Calvo, D. (2021). La apertura comercial y la desindustrialización durante la gestión de Cambiemos. *Cuadernos de Economía Crítica*, 7(13), 97-124. <https://sociedadeconomiacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/226>
- Ministerio de Industria (2011). *Plan estratégico Industrial 20 20*. Presidencia de la Nación. Ministerio de Industria, Argentina. <https://cclc.caicyt.gov.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=272047>
- Perrone, G., & Santarcángelo, J. (2018). Restricción externa y la sustitución de importaciones en Argentina. *Ensayos de Economía*, 28(52), 31-61. <https://doi.org/10.15446/ede.v28n52.72276>
- Resolución 444 de 2004 [Ministerio de Economía y Producción, Argentina]. 06 de julio de 2004.
- Resolución 61 de 2009 [Ministerio de Producción, Argentina]. 05 de marzo de 2009.
- Resolución 11 de 2013 [Ministerio de Economía, Argentina]. 25 de enero de 2013.
- Resolución 52 de 2011 [Secretaría de Industria y Comercio]. 15 de marzo de 2012.
- Resolución General 3252 de 2012 [Administración Federal de Ingresos Públicos, Argentina]. 10 de enero 01 de 2012.
- Resolución General 3255 de 2012 [Administración Federal de Ingresos Públicos, Argentina]. 23 de enero de 2012.
- Resolución General 3823 de 2015 [Administración Federal de Ingresos Públicos, Argentina]. 22 de diciembre de 2015.
- Resolución 5 de 2015 [Ministerio de Producción, Argentina]. 23 de diciembre de 2015.
- Resolución 523 de 2017 [Secretaría de Comercio, Argentina]. 07 de julio de 2017.
- Resolución Conjunta 4185 de 2018 [Administración Federal de Ingresos Públicos y Secretaría de Comercio, Argentina]. 08 de enero de 2018.
- Resolución General Conjunta 5271 de 2022 [Administración Federal de Ingresos Públicos y Secretaría de Comercio, Argentina]. 12 de octubre de 2022.
- Resolución Conjunta 5271 de 2022 [Administración Federal de Ingresos Públicos y Secretaría de Comercio, Argentina]. 12 octubre de 2022.
- Resolución Conjunta 5429 de 2023 [Administración Federal de Ingresos Públicos y Secretaría de Comercio, Argentina]. 11 de octubre de 2023.
- Resolución Conjunta 5466 de 2023 [Administración Federal de Ingresos Públicos y Secretaría de Comercio, Argentina]. 26 de diciembre de 2023.
- Rougier, M. (Coord.) (2021). *La Industria Argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*. Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/150765/CONICET_Digital_Nro.6e868d0a-9f49-4817-b231-8b1b0aa9e4eb_H.pdf?sequence=5
- Schteingart, D., Tavošnanska, A., Isaak, P., Antonietta, J., & Ginsberg, M. (2024). *Luces y sombras de la política industrial en Argentina en el siglo XXI*. Serie La política industrial en el siglo XXI. Documento 2. FUNDAR. https://fund.ar/wp-content/uploads/2024/11/Fundar_Doc2_Luces-y-sombras-de-la-politica-industrial-Argentina-en-el-siglo-XXI_CC-BY-NC-ND-4.0.pdf
- Szpak, C. (14-16 de noviembre de 2024). *Inflación y nivel de actividad industrial argentina en el período posterior a la crisis de la convertibilidad* [Ponencia]. XI Congreso Internacional de Contabilidad, Marketing y Empresa “Negocios innovadores como impulsores del desarrollo sostenible”, Universidad Autónoma de Encarnación, Paraguay.
- Tavošnanska, A., & Herrera, G. (2011). La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente. *Revista de la CEPAL*, 104, 103-122. <https://cipibicargentina.org.ar/wp-content/uploads/2022/06/Herrera-Tavošnanska-La-industria-argentina-a-comienzos-del-siglo-XXI.pdf>

- Tavosnanska, A. (2019). Modelo de desarrollo y políticas productivas: resultados a dos años y medio del gobierno de Cambiemos. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, 1(3), 6-52. <https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/redd/article/view/901/1326>
- Tussie, D., & Szpak, C. (2013). Policies and Instruments Employed by Argentina and Brazil. En S. J. Evenett (Ed.). *Not Just Victims: Latin America and Crisis-Era Protectionism, the 13th GTA Report*. Center for Economic Policy Research. <https://globaltradealert.org/reports/87>
- Unión Industrial Argentina. (2023). *Informe Especial IV Encuesta UIA 2022: indicadores industriales y expectativas. Restricciones al Comercio Exterior*. Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina (CEU). <https://www.uia.org.ar/general/3983/informe-especial-noviembre/>

Apéndice: entrevista realizada a Eduardo Bianchi por Carolina Szpak en 18 de junio de 2025.

Referencias destacadas del entrevistado

Eduardo Bianchi es Licenciado en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA, 1980) y cuenta con un *Master of Arts* en Economía y la condición de Candidato a Doctor (*Ph.D. Candidate*) por la *Graduate School of Arts and Sciences* de la *New York University* (Estados Unidos, 1986).

Posee una destacada y extensa trayectoria en la gestión pública de la política comercial e industrial en la República Argentina. En el ámbito nacional, se desempeñó como Secretario de Industria (2011-2012), Secretario de Industria y Comercio de la Nación (2009-2011) y Subsecretario de Política y Gestión Comercial Externa (2008-2009), todos cargos en el Ministerio de Industria de la Nación. Previamente, ocupó las funciones de Subsecretario de Gestión Comercial Externa de la Nación en el Ministerio de Economía (2001), Gerente de la Unidad de Estudios de la Competencia y el Comercio Internacional (2002-2005) y Gerente General (1995-1998) en la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), además de desempeñarse como Economista Jefe de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (1999-2000). En el plano provincial, ejerció el cargo de Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales en el Ministerio de la Producción del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2005-2007).

En el ámbito internacional y profesional, cuenta con una vasta experiencia como consultor especializado, destacándose especialmente su rol como Consultor-Instructor y Panelista de la Organización Mundial del Comercio (OMC), además de prestar servicios de asesoramiento para diversos organismos internacionales.

Docente e investigador de distintas universidades en Argentina.

<Inicio de la entrevista>

Entrevistador: desde su perspectiva, ¿cómo impactó la crisis financiera internacional de 2008 en los términos de intercambio de la región y a través de qué canales macroeconómicos afectó de manera más directa al escenario productivo y comercial de la Argentina?

Eduardo Bianchi (EB): la crisis financiera internacional de 2008 interrumpió el ciclo de crecimiento que experimentaba la región, afectando principalmente a través de la contracción de la demanda mundial y la consecuente caída en los precios de las materias primas.

Para la Argentina, los canales de transmisión macroeconómica más directos fueron dos. El primero fue el canal comercial dado que la fuerte reducción del comercio global generó el riesgo inminente de un desvío de comercio hacia el mercado interno, es decir, un "sobreabastecimiento" de productos importados que no encontraban colocación en los mercados centrales y se ofrecían a precios de liquidación (*dumping*). El segundo fue el canal cambiario regional. La devaluación de las monedas de los principales socios comerciales (particularmente el Real en Brasil) alteró la competitividad cambiaria relativa de la manufactura argentina, presionando sobre la balanza comercial y el nivel de actividad local.

Entrevistador: en esos años el sector industrial local comenzó a manifestar ciertas dificultades vinculadas a los costos y a la competencia externa. ¿Cuáles diría que fueron los principales desafíos estructurales y operativos que atravesaba la manufactura argentina en ese momento?

EB: la manufactura argentina enfrentó un escenario de pinzas entre el frente interno y el externo. En el frente interno empezó a vislumbrarse un incremento en los costos de producción internos. Al mismo tiempo, la persistente

apreciación cambiaria real del peso frente al dólar redujo los márgenes de competitividad-precio de las exportaciones industriales. En el frente externo, se presentaba la situación de precios industriales a la baja, con devaluaciones competitivas, políticas proteccionistas de gran cantidad de países y políticas de subsidios a la producción con distintos formatos que atentaban contra la industria nacional.

Entrevistador: ante ese escenario de vulnerabilidad macroeconómica y comercial, ¿cuál fue el diagnóstico central y las prioridades que guiaron al equipo económico para avanzar hacia una administración más activa del comercio exterior?

EB: el diagnóstico central partió de la necesidad de aplicar políticas contracíclicas defensivas para amortiguar el impacto de la crisis internacional sobre el tejido productivo local. Por un lado, se entendió necesaria la defensa de los puestos de trabajo en los sectores manufactureros mano de obra intensivos. El diagnóstico advertía que la destrucción de empleo industrial en el corto plazo generaría secuelas estructurales difíciles de revertir en el mercado laboral. En esta misma lógica, la necesidad de proteger a la industria local de la competencia desleal y del ingreso masivo de saldos exportables a precios de liquidación o *dumping*, causados por la contracción del consumo en los países centrales. La prioridad era evitar que sectores industriales maduros y recuperados en los años previos como textil, calzado y metalúrgica fueran desarticulados por shocks externos transitorios.

Se pensaba que la utilización de herramientas de administración del comercio como las Licencias No Automáticas constituía un derecho legítimo para preservar el espacio de política industrial necesario para el desarrollo económico, en consonancia con las excepciones que contemplan los organismos internacionales para situaciones de crisis global.

Entrevistador: como señala, una de las herramientas centrales de administración fueron las Licencias Automáticas y No Automáticas. ¿Qué evaluación hace del funcionamiento de estas medidas específicas y de su efectividad para responder a las presiones de la balanza de pagos sin alterar el normal abastecimiento de las cadenas de valor locales?

EB: la evaluación de este tipo de herramientas, al menos en el período inmediatamente posterior a la crisis y mientras ocupé el cargo de Secretario de Industria y Comercio hasta inicios de 2012, demostró un uso focalizado, aunque con una complejidad operativa creciente por el volumen de posiciones arancelarias afectadas por las prácticas comerciales internacionales. En cuanto a su efectividad, cumplieron un rol relevante en la contención de importaciones en sectores maduros y mano de obra intensivos, y actuaron en conjunto con los precios de referencia aduaneros para mitigar la subfacturación, especialmente la proveniente de Asia. Por otro lado, se buscó un diseño que intentó discriminar entre bienes de consumo final y los insumos clave o bienes de capital indispensables para el proceso productivo interno, siendo todo un desafío de gestión el evitar cuellos de botella en el aprovisionamiento industrial.

Entrevistador: dada su experiencia técnica y su conocimiento del marco de la OMC, ¿cómo se gestionó el diálogo con los socios comerciales respecto al uso de las Licencias No Automáticas, y de qué manera se buscó encuadrar estas herramientas dentro de los acuerdos y excepciones que contempla el organismo internacional?

EB: es importante que tengamos presente que en ese período, los países del G-20 concentraban la aplicación de la mayor parte de medidas proteccionistas y subsidios a nivel global. En ese contexto, el encuadre técnico de las Licencias No Automáticas se realizó bajo el argumento de que constituían herramientas legítimas de administración y monitoreo permitidas por el *Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación* de la OMC. Argentina defendió su espacio de política económica argumentando que las medidas respondían a situaciones excepcionales de vulnerabilidad sistémica y crisis global.

A nivel bloque del Mercosur, Argentina y Brasil sostuvieron un diálogo bilateral de manera continua. Argentina, en particular, entendió que el uso de ciertas herramientas tenía por objeto corregir las asimetrías estructurales y las políticas de subsidios internos implementadas por Brasil.

Entrevistador: luego que dejara la función pública, la administración comercial transitó desde las tradicionales LNA hacia esquemas de ventanilla única, comenzando con las DJAI. ¿Cómo analiza esa transición instrumental en el marco de la situación económica argentina y el contexto global?

EB: la introducción de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación o DJAI en el 2012 significó un cambio relevante en la política comercial argentina. Mientras que el esquema anterior de Licencias No Automáticas operaba de forma selectiva sobre un universo acotado de productos sensibles, las DJAI extendieron la obligatoriedad de una autorización gubernamental previa al 100% del universo arancelario importado.

Una interpretación es que la política comercial abandonó su rol original de herramienta de defensa industrial sectorial y pasó a convertirse explícitamente en un instrumento de control de cambios. El objetivo prioritario dejó de ser la protección de la estructura productiva contra la competencia desleal y pasó a ser la restricción del flujo de divisas para contener las tensiones en la balanza de pagos y resguardar las reservas del Banco Central. Esto alteró el equilibrio previo, supeditando los criterios de abastecimiento industrial a las urgencias de la caja cambiaria.

Entrevistador: a modo de reflexión final, y considerando los desafíos actuales que imponen la fragmentación geopolítica y las tendencias de relocalización productiva ¿qué lecciones de política económica nos deja aquel ciclo histórico para el diseño de una política comercial que logre quebrar de forma genuina la restricción externa?

EB: hoy en día se cristalizó una lógica de política económica distinta. Las principales potencias del mundo han dejado atrás el concepto de apertura comercial como estándar a alcanzar y están aplicando políticas industriales sumamente agresivas con una mirada estratégica sobre su producción nacional y los logros alcanzados. El foco actual de los países desarrollados es el *reshoring* y el *nearshoring*: ya no les importa solo el costo mínimo, sino la resiliencia, la seguridad nacional y la autonomía productiva, usando subsidios masivos, exenciones impositivas y aranceles selectivos para retener industrias críticas en su suelo o en países vecinos aliados.

Para la Argentina, este nuevo escenario abre oportunidades, pero también nos obliga a ser muy inteligentes. Como la tendencia es que las cadenas se vuelvan más regionales, el *nearshoring* nos ofrece una ventana. El desafío es fortalecer eslabones tecnológicos avanzados, servicios basados en el conocimiento, biotecnología o insumos industriales complejos, donde realmente se capture valor y, paralelamente promover el tejido industrial nacional y su modernización con inserción exportadora. Es difícil que se puede exportar valor si se bloquea el acceso a la tecnología y a los componentes clave. Una política comercial moderna debe superar la falsa dicotomía entre proteccionismo ciego y apertura absoluta; requiere entender la matriz productiva y que esté acoplada a una política productiva que desarrolle capacidades locales. Solo así se puede lidiar con la restricción externa de forma sustentable en el tiempo, afianzando un modelo productivo inclusivo.

<Fin de la entrevista>