

El renacimiento de la política industrial en el mundo



Planificación productiva

Daniel Schteingart
Andrés Tavošnanska
Paula Isaak
Juan Manuel Antonietta
Matías Ginsberg

Documento 1

Serie
La política industrial en el siglo XXI

El renacimiento de la política industrial en el mundo

Daniel Schteingart
Andrés Tavosnanska
Paula Isaak
Juan Manuel Antonietta
Matías Ginsberg

Documento 1

Serie
La política industrial
en el siglo XXI

- Generar riqueza
- Promover el bienestar
- Transformar el Estado



Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

En Fundar creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

Trabajamos en tres misiones estratégicas para alcanzar el desarrollo inclusivo y sustentable de la Argentina:

Generar riqueza. La Argentina tiene el potencial de crecer y de elegir cómo hacerlo. Sin crecimiento, no hay horizonte de desarrollo, ni protección social sustentable, ni transformación del Estado. Por eso, nuestra misión es hacer aportes que definan cuál es la mejor manera de crecer para que la Argentina del siglo XXI pueda responder a esos desafíos.

Promover el bienestar. El Estado de Bienestar argentino ha sido un modelo de protección e inclusión social. Nuestra misión es preservar y actualizar ese legado, a través del diseño de políticas públicas inclusivas que sean sustentables. Proteger e incluir a futuro es la mejor manera de reivindicar el espíritu de movilidad social que define a nuestra sociedad.

Transformar el Estado. La mejora de las capacidades estatales es imprescindible para las transformaciones que la Argentina necesita en el camino al desarrollo. Nuestra misión es afrontar la tarea en algunos aspectos fundamentales: el gobierno de datos, el diseño de una nueva gobernanza estatal y la articulación de un derecho administrativo para el siglo XXI.

Cita sugerida

Schteingart, D.; Tavošnanska, A.; Isaak, P.; Antonietta, J. M. y Ginsberg, M. (2024). [El renacimiento de la política industrial en el mundo](#). Fundar.

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

Agradecimientos

Los autores agradecen enormemente los comentarios a un primer borrador de este documento a Martín Alfie, Roberto Bisang, Hernán Braude, Tomás Bril Mascarenhas, Carolina Castro, Tomás Cano-sa, Diego Coatz, Paula Español, Germán Herrera, Esteban Kiper, Matías Kulfas, Bernardo Kosacoff, Elisabeth Möhle, Fernando Peirano, Fernando Porta, Juan O'Farrell y Martín Schapiro.

Índice

El renacimiento de la política industrial en el mundo

Documento 1

Serie

La política industrial en el siglo XXI

| | |
|----|---|
| 5 | Introducción |
| 6 | Las distintas eras de la política industrial en el mundo |
| 7 | Gráfico 1. Evolución de las políticas industriales en el mundo (cantidad) (2010-2022) |
| 7 | Gráfico 2. Gasto en política industrial (% del PIB) (2019) |
| 8 | Cinco razones detrás del resurgimiento de la política industrial |
| 9 | Gráfico 3. Composición de las exportaciones de productos manufacturados (% del total mundial) (1985-2022) |
| 11 | El nuevo consenso sobre la política industrial |
| 13 | Bibliografía |

Introducción

Durante los últimos dos siglos, la industria manufacturera ha ocupado un rol central en el proceso de desarrollo económico y tecnológico de las grandes potencias económicas. Las razones son varias: dominar tecnologías industriales de avanzada ha sido un factor determinante tanto en la capacidad militar de cada país, como en el lugar que las naciones ocupan en el comercio internacional o en la calidad de vida de su población.

Este rol central que la industria tiene a nivel mundial explica por qué, a lo largo de la historia, los países han hecho políticas industriales, entendidas como un tipo de política pública que procura transformar la estructura productiva de una economía para lograr determinados objetivos sociales y económicos. Entre ellos, sobresalen la aceleración del crecimiento económico en el largo plazo, la creación de empleos formales y bien remunerados, la mejora de la productividad y la competitividad, la promoción de exportaciones y la generación genuina de divisas, el fomento de la innovación tecnológica, la reducción de las desigualdades territoriales y, particularmente en las grandes potencias, la seguridad nacional. En los últimos años, la política industrial ha incorporado también objetivos ambientales, como la transición de las estructuras productivas hacia modelos más sostenibles.

Para lograr tales objetivos, la política industrial se nutre de una amplia variedad de instrumentos que alteran los incentivos “de mercado” de las empresas privadas, como la promoción (a través de subsidios a las exportaciones, a la inversión, a la investigación y desarrollo, a la formación de trabajadores/as, etc.), el financiamiento (a través de préstamos subsidiados o garantías para créditos), la protección comercial frente a la competencia importada, la producción por parte de empresas públicas en sectores estratégicos, las normas que exigen usar un mínimo de insumos nacionales o a través de las compras públicas. Políticas tecnológicas tales como el desarrollo de infraestructura para centros tecnológicos o laboratorios o la regulación de la propiedad intelectual, políticas laborales como la formación y la capacitación, políticas educativas como la inversión en el sistema universitario y políticas científicas como la construcción de una infraestructura de ciencia y tecnología también pueden ser consideradas herramientas de política industrial ([O’Farrell et al., 2021](#); [Rodrik et al., 2023](#); [Hauge, 2023](#)).

Desde hace ya algunos años, y tras haber estado fuera de la agenda durante varias décadas, la política industrial está “de regreso” en las principales potencias. Pero, ¿por qué razones? ¿Qué características tiene la nueva política industrial? ¿Cómo esto puede servirnos para pensar una política industrial para Argentina? El objetivo de este documento es dar respuesta a dichos interrogantes.

Antes de avanzar, conviene hacer una aclaración terminológica. Si bien el término “política industrial” parece referirse meramente a la industria manufacturera, es muy común tomarlo como sinónimo de “política productiva”, incluyendo también a otros sectores¹. Cuando aquí hablemos de política industrial el foco estará puesto mayormente en la industria manufacturera, pero sin excluir necesariamente a otros sectores.



¹ El concepto de “industria” es de origen latino y, más que referirse meramente a la manufactura, significa actividad, ingeniosidad y saber hacer, lo que involucra al resto de los sectores productivos ([Lavarello y Sarabia, 2017](#)).

Las distintas eras de la política industrial en el mundo

Tras un gran auge en la segunda posguerra, asociado a un *ethos* dirigista en la política pública (que no sólo se dio en los países comunistas, sino también en la gran mayoría de los capitalistas), la política industrial pasó a un segundo plano a fines del siglo pasado, de la mano de un nuevo paradigma dominante, que enfatizó las bondades de la liberalización económica y los mecanismos de mercado en desmedro del rol interventor del Estado en cuestiones como el desarrollo productivo ([Evans, 1996](#)). El discurso se enfocaba en las bondades de la apertura comercial y financiera y la austeridad fiscal, e incluso se llegó a postular que “la mejor política industrial es aquella que no existe”².

Sin embargo, este discurso, que tuvo su auge entre los años ochenta y los primeros del siglo XXI, no caló en todas partes por igual. Mientras que en muchos países en desarrollo —como buena parte de los latinoamericanos—, la política industrial quedó muy relegada, en varios emergentes asiáticos —con China como máxima expresión— adquirió una intensidad creciente³. En tanto, en los países desarrollados, ciertas políticas industriales siguieron existiendo, a partir de subsidios, la compra pública y el apoyo a desarrollos tecnológicos de vanguardia, especialmente en el ámbito militar. En Estados Unidos, los proyectos de la DARPA, la Buy American Act, los apoyos a la I+D brindados por el Ministerio de Defensa, el sostenimiento del financiamiento a la NASA, el Manufacturing Extension Partnership (MEP) o los subsidios de los National Institutes of Health (NIH) han sido algunas de las múltiples iniciativas de fomento productivo implementadas por las distintas administraciones para apuntalar la innovación en el tejido productivo. En Europa también existieron iniciativas relevantes, como los Fraunhofer alemanes, una red de institutos de investigación enfocados en ciencia aplicada e innovación. Por fuera de la industria manufacturera, tanto Estados Unidos como Europa sostuvieron políticas productivas orientadas a preservar a sectores como el agro, por medio de la Farm Bill y la Política Agrícola Común (PAC) respectivamente, o de medidas paraarancelarias, que en algunos casos incluyeron también a ciertos sectores manufactureros ([Lavarello y Sarabia, 2017](#); [DiPippo et al., 2022](#); [Argentina Productiva 2030, 2023](#); Andreoni, 2016)⁴. Más allá de estas herramientas, en estos países la política industrial se dio con menor intensidad que en los años de la posguerra y se orientó principalmente a conservar la I+D, y no necesariamente las fábricas en sí.

Sin embargo, tras la crisis financiera de 2008-9 y, particularmente en los últimos años, la política industrial ganó protagonismo tanto en lo discursivo como en la práctica. Juhász *et al.* (2023) identifican un notable salto en la cantidad de políticas industriales en el mundo entre 2010 y 2022, con claros puntos de inflexión en 2018 y 2021 (gráfico 1)⁵.

² La frase pertenece al Nobel de economía Gary Becker y es de 1985.

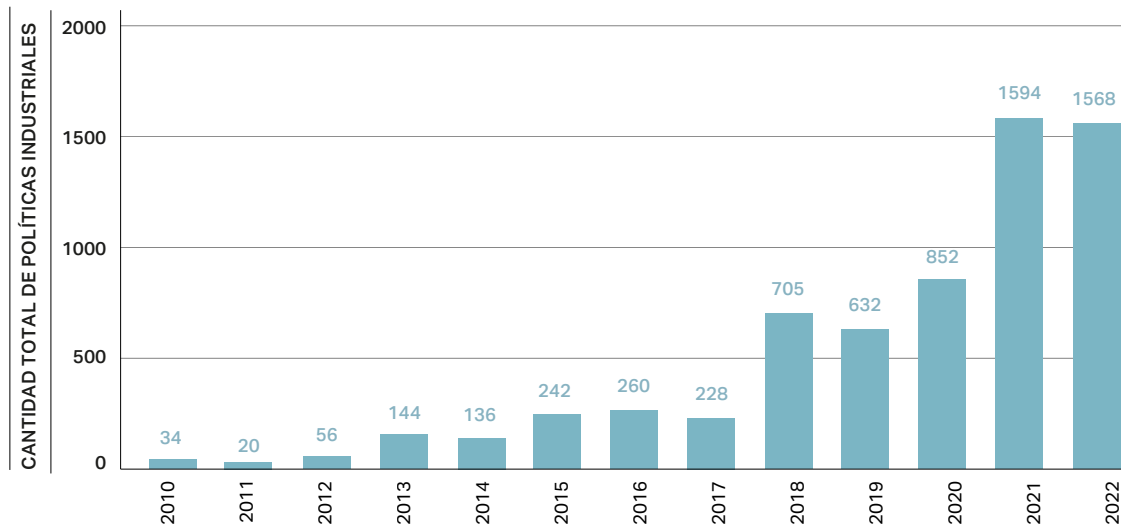
³ Ver por ejemplo [Chang \(2005\)](#) o Fasteau y Fletcher (2024).

⁴ La Farm Bill consiste en una serie de leyes que definen la política agrícola de EEUU. La DARPA es la agencia del Departamento de Defensa de EEUU que ha desarrollado tecnologías para uso militar con aplicaciones civiles como internet y GPS. La Buy American Act es una ley que favorece la producción industrial local en las compras públicas del gobierno norteamericano. El MEP es un programa de la Agencia Nacional de Normas y Tecnología de Estados Unidos que proporciona apoyo y asistencia técnica a pequeñas y medianas empresas manufactureras para mejorar su competitividad y eficiencia. Los NIH son institutos de EEUU que otorgan financiamiento para investigación en salud y ciencias de la vida. La PAC es la política de la UE que entre otras cosas subsidia a los agricultores.

⁵ Los autores construyeron, a partir de un algoritmo de aprendizaje automático que clasifica políticas industriales utilizando datos del Global Trade Alert (GTA), un registro de las políticas industriales promovidas entre 2010 y 2022. Cada intervención se cuenta como un evento, independientemente de su magnitud.

Evolución de las políticas industriales en el mundo (cantidad) (2010-2022)

Gráfico 1

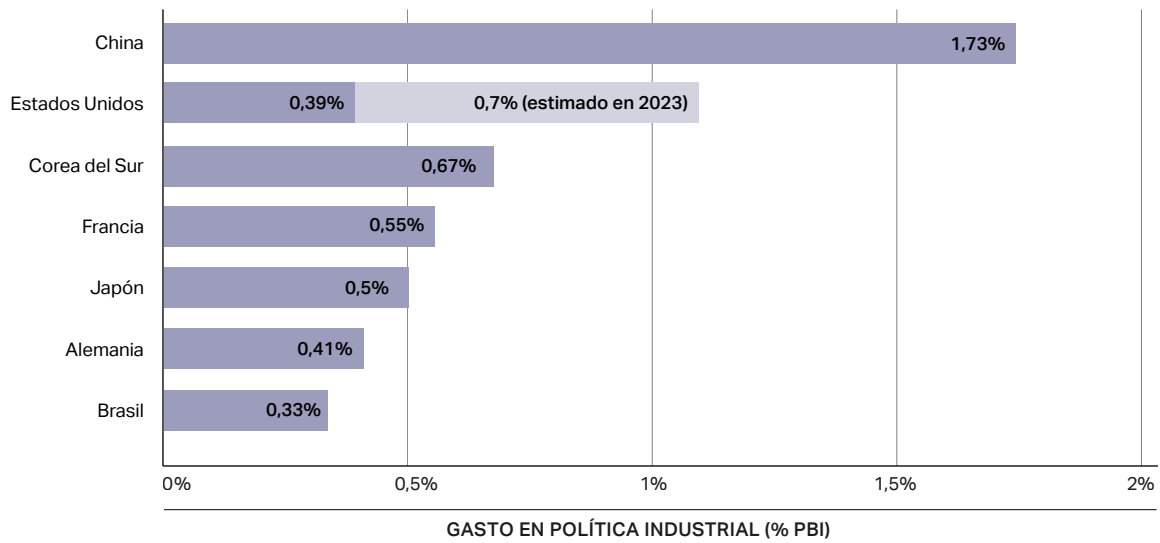


Fuente: Fundar con base en Juhász *et al.* (2023).

La tendencia creciente se acentuó notablemente en los últimos años, con la proliferación de iniciativas muy ambiciosas de política industrial tanto en los países desarrollados como en varios emergentes, entre las que destacan la Ley de Reducción de la Inflación (*Inflation Reduction Act*) y la Ley de CHIPS y Ciencia (*CHIPS and Science Act*) en Estados Unidos, lanzados en 2022, que han llevado a que el gasto en política industrial como porcentaje del PIB pasara del 0,39% al 0,70% en dicho país entre 2019 y 2022 (ver gráfico 2); la Estrategia Industrial Europea (publicada en 2021); el *Korean New Deal* (de 2020); el Plan *Made in China 2025* (largado en 2015) o el flamante Plan "Nueva Industria Brasil 2024-2026", publicado en enero de 2024⁶.

Gasto en política industrial (% del PIB) (2019)

Gráfico 2



Fuente: Fundar con base en DiPippo *et al.* (2022) y The Economist (2022).

Cinco razones
detrás del
resurgimiento
de la política
industrial



⁶ Ver por ejemplo [Argentina Productiva 2030 \(2023\)](#).

Cinco razones detrás del resurgimiento de la política industrial

Son varias las causas detrás del reverdecer de la política industrial. Una de las principales es la creciente disputa tecnológica entre China y Estados Unidos. En lo que va del siglo XXI, los productos made in China han conquistado los mercados mundiales, convirtiendo al país tanto en el primer exportador mundial como en el principal socio comercial de gran parte del mundo⁷. En las últimas dos décadas del siglo pasado, esto se limitaba a productos baratos y de bajo contenido tecnológico, como textiles, indumentaria, calzado y juguetes, pero luego se expandió hacia productos más complejos y de creciente calidad, como una gran variedad de bienes de capital, equipos de transporte y productos químicos y electrónicos. La hegemonía china en la arena internacional se destaca particularmente en el comercio de productos manufacturados, en donde actualmente da cuenta del 22,3% del total exportado a nivel mundial (ver gráfico 3), cifra diez puntos más alta que su participación en el total de las exportaciones de bienes y servicios.

Composición de las exportaciones de productos manufacturados (% del total mundial) (1985-2022)

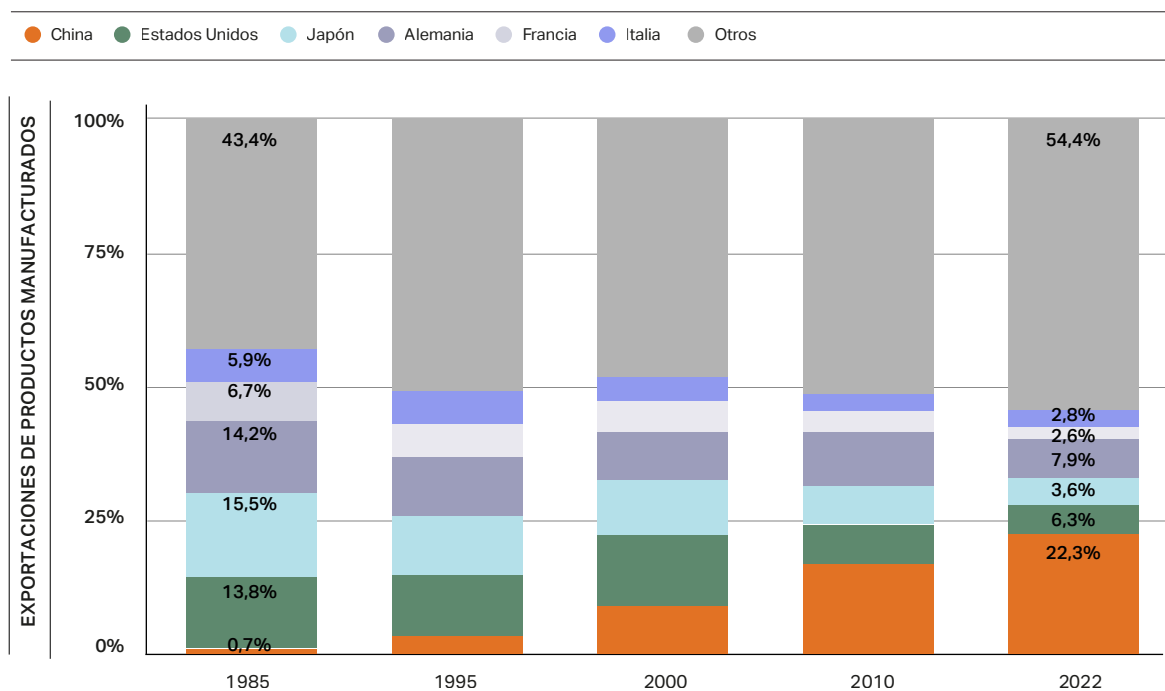


Gráfico 3

Fuente: Fundar con base en el Banco Mundial.

El proceso de deslocalización productiva hacia China, que tuvo sus inicios en los años '70 con el acuerdo entre Mao y Nixon y se consolidó tras las reformas de Deng Xiaoping, permitió a las empresas estadounidenses producir a costos reducidos, al aprovechar la mano de obra barata de este país. En este proceso, retuvieron en Estados Unidos las funciones de investigación y desarrollo, diseño, *branding* y comercialización, mientras trasladaban la fabricación a China, ya sea mediante sus propias filiales (*offshoring*) o a través de subcontratación a empresas manufactureras (*outsourcing*). Como

⁷ En 2020, [79 países tuvieron como primer socio comercial a China](#), cuando veinte años atrás dicha cifra no llegaba a 10. En comparación, Estados Unidos fue el primer socio comercial de "apenas" 33 países, casi todos de América Latina y el Caribe. En contraste, en 2000 dicha cifra era de 51 países.

resultado, los consumidores se beneficiaron de la importación de bienes industriales a precios más bajos. Sin embargo, esto también llevó al cierre de fábricas en Estados Unidos, lo que a su vez contribuyó al debilitamiento de la clase trabajadora y dificultó su capacidad para beneficiarse de los aumentos en la productividad en las décadas siguientes. Este patrón de relocalización de los eslabones fabriles se llevó adelante también en otras potencias industriales (como las de Europa Occidental y Japón) y se dirigió, además de a China, a otros países periféricos, particularmente del Este Asiático, Europa Oriental, América Central y México ([Arceo, 2011](#); [Schteingart, 2023](#)).

Sin embargo, la magnitud y el impacto global del desarrollo chino fue particularmente profundo. El país asiático aprovechó la oportunidad para recorrer un acelerado proceso de aprendizaje tecnológico, algo que no ocurrió en todos los países periféricos receptores de inversión extranjera para fines fabriles. Para China, el *know how* de la producción fue sólo el puntapié inicial de una estrategia de desarrollo productivo, que pudo escalar mucho más allá a partir de una notable inversión pública en infraestructura y en una amplia gama de políticas industriales, científicas y tecnológicas.

China es hoy el segundo país del mundo que más invierte en investigación y desarrollo en términos absolutos, sólo por detrás de Estados Unidos y cómodamente por encima del conjunto de la Unión Europea⁸. En 2023, invirtió el 2,6% de su PIB en I+D, una cifra que cuadruplica sus valores de los '90 y que es, por lejos, la más alta para cualquier país de ingresos medios⁹. En paralelo, China controla actualmente la mayor parte de las cadenas de producción de energía eólica y solar, vehículos eléctricos, baterías, drones comerciales, celulares, ingredientes activos farmacéuticos y 5G, entre otras. También se ha vuelto un jugador clave en el desarrollo de la inteligencia artificial¹⁰. De esta manera, la magnitud que ha tomado la economía china, su impacto geopolítico y el control sobre tecnologías que son críticas se han transformado en una amenaza a la hegemonía occidental en general y norteamericana en particular.

En los últimos años, Estados Unidos ha venido respondiendo al desafío chino a partir de múltiples iniciativas. La Ley de Reducción de la Inflación y la Ley de CHIPS y Ciencia de 2022 no han sido fenómenos aislados, sino que forman parte de una estrategia de multiplicación de aranceles a productos chinos, sanciones a empresas particulares (como Huawei) y generación de alianzas para bloquear las exportaciones de tecnologías críticas a China (como las máquinas de litografía producidas por la empresa neerlandesa ASML, que son clave para la fabricación de chips de alta gama).

Un segundo factor que explica el resurgimiento de la política industrial en el mundo es el objetivo de ganar márgenes de autonomía en un contexto en donde las interdependencias crecientes —producto del auge de las cadenas globales de valor— han generado ciertas vulnerabilidades en las economías nacionales. La pandemia de COVID-19, la guerra entre Rusia y Ucrania y la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China han puesto de manifiesto que producir importa y que el enfoque predominante desde fines de siglo XX —que menospreciaba el rol de la fabricación fronteras dentro o, al menos, en países geopolíticamente aliados— conspiraba contra la soberanía nacional. Durante la pandemia quedó de manifiesto que aquellos países con producción industrial de equipamiento médico, medicamentos y vacunas contaron con ventaja para salvar miles de vidas. En tanto, la guerra entre Rusia y Ucrania mostró que la autosuficiencia en energía, alimentos y fertilizantes es sumamente importante para tener una mayor fortaleza geopolítica y económica. A su vez, tanto Estados Unidos como Europa han manifestado una creciente preocupación por la dependencia de semiconductores (cuya producción se concentra en Taiwán y China), que son un insumo crítico tanto para la electrónica como para las industrias de la defensa y la seguridad nacional.

8 Datos de OCDE en dólares corrientes.

9 Datos de [Statista](#).

10 Ver por ejemplo [Special Competitive Studies Project \(2023\)](#) y [Artificial Intelligence Index Report \(2024\)](#).

La pandemia de COVID-19, la guerra entre Rusia y Ucrania y la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China han puesto de manifiesto que producir importa y que el enfoque predominante desde fines de siglo XX conspiraba contra la soberanía nacional.

Una tercera razón que está detrás del renacimiento de la política industrial es el cambio climático. Los esfuerzos de mitigación están motivando gigantescos volúmenes de inversión en las potencias económicas, con miras a generar tecnologías de descarbonización de las matrices productivas. El interés por los bienes y servicios ligados a la transición energética (como vehículos eléctricos, baterías, tecnologías de captura y almacenamiento de carbono, energías renovables, hidrógeno verde, pequeños reactores modulares nucleares, dispositivos para la eficiencia energética, etc.) está creciendo exponencialmente. En otros términos, se están creando mercados y tecnologías estratégicas para afrontar el cambio climático. Dominar dichos mercados y tecnologías y descarbonizar las propias matrices productivas serán una enorme fuente de competitividad a futuro. Es por ello que un eje central de los estímulos contenidos en las políticas industriales actuales tiene que ver con la transición hacia una economía más sostenible.

Una cuarta razón detrás del creciente interés por la política productiva orientada a la industria manufacturera está también impulsado por la idea de que varias de sus ramas son capaces de generar puestos de trabajo con una calidad superior a la media de la economía, con elevados efectos multiplicadores sobre otros sectores y, por todo ello, con un gran potencial para generar sociedades de movilidad social ascendente ([Sullivan, 2023](#))¹¹. Tanto en Estados Unidos como en Europa, la relocalización de actividades fabriles en la periferia incidió negativamente en la cohesión social y generó una sociedad crecientemente dual, con algunos grupos sociales que se vieron beneficiados por tal proceso (por ejemplo, elites y áreas urbanas ligadas a una economía del conocimiento globalizada) y otros que experimentaron un *downgrading* (o, en el mejor de los casos, modestas mejoras) en la calidad de vida (como importantes grupos de las clases trabajadoras otrora manufactureras, que pasaron a desempeñarse en actividades de servicios de menor productividad y salarios). Este dualismo ha sido responsable de muchas problemáticas sociales —tales como una creciente desigualdad, la pérdida de confianza en las elites/gobiernos/expertos— y ha sido uno de los motivos del resurgimiento de los populismos, en particular aquellos de extrema derecha (Rodrik y Sabel, 2019).

Por último, un quinto factor que ha contribuido al resurgimiento de la política industrial es la reciente aparición de estudios metodológicamente sólidos que demuestran, en general, impactos positivos de las políticas productivas en una variedad de áreas, como el crecimiento económico, las exportaciones, la innovación, el desarrollo regional y la generación de empleo, entre otros¹². Aunque estos estudios aún no han tenido un impacto directo en las prácticas gubernamentales, su influencia está comenzando a hacerse sentir en el ámbito académico y en la corriente principal de la economía, que históricamente había mostrado escepticismo hacia la política industrial, argumentando que podía distorsionar los mercados¹³. Por lo tanto, en lugar de la pregunta tradicional en economía, que se

¹¹ En un [muy influyente discurso de 2023](#), Jake Sullivan, asesor de seguridad nacional del gobierno de Biden en Estados Unidos, señaló que uno de los *fundamentals* detrás del retorno de la política industrial en Estados Unidos es la creación de buenos empleos en aquellas industrias estratégicas para la transición hacia una economía verde. La idea es que el cambio climático puede ser un gran impulsor de la innovación en tecnologías limpias, que generen empleos que permitan recrear una sociedad de clase media, más igualitaria y cohesionada.

¹² Ver [Lane \(2020\)](#) y [Juhász et al. \(2023\)](#) para una revisión de la literatura.

¹³ La economía mainstream ha sido históricamente escéptica de la política industrial principalmente debido a su confianza en el poder de los mercados para asignar recursos de manera óptima, sin intervención estatal. Este escepticismo surgió en gran parte del paradigma de libre mercado promovido por la teoría neoclásica, que sostiene que los mercados, cuando están en equilibrio, maximizan la eficiencia y el bienestar. Desde esta perspectiva, cualquier intervención que favorezca sectores específicos sobre otros —como es típico en las políticas industriales— podría distorsionar la asignación de recursos y generar ineficiencias. A su vez, se temía que los gobiernos no solo tuvieran información insuficiente para identificar correctamente qué sectores apoyar, sino que también fueran vulnerables al lobby y la corrupción, lo que podría llevar a malas decisiones y al desperdicio de recursos.



centra en si debemos o no implementar políticas industriales, en la actualidad el interrogante se focaliza en cómo debemos hacer política industrial.

El nuevo consenso sobre la política industrial

El resurgimiento de la política industrial y el aumento del interés académico han alcanzado un punto crítico en la actualidad: incluso economistas pertenecientes a instituciones que tradicionalmente han criticado su uso, como el Fondo Monetario Internacional, comienzan a reconocer sus posibles beneficios¹⁴.

En este contexto, ha ido emergiendo lo que podríamos llamar como “nuevo consenso” sobre qué debe y qué no debe tener la política industrial¹⁵. Este consenso, clave para pensar qué política industrial queremos para Argentina, podría resumirse en doce ideas:

1. Debe contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, a partir de la generación de empleos de calidad.
2. Debe ser más ofensiva que defensiva, lo que significa que debe promover exportaciones, inversión en I+D, mejoras en la productividad y aparición de nuevos sectores de alta intensidad tecnológica, en lugar de preservar empleos en sectores amenazados por la competencia extranjera y con bajo potencial competitivo.
3. Debe ser cocreada junto con el sector privado y no impuesta unilateralmente desde los formuladores de políticas. El diálogo con el sector privado es fundamental para que el hacedor de política pueda tener la información necesaria para entender mejor dónde están las oportunidades y cómo funcionan efectivamente las empresas. Ahora bien, la política industrial debe ser autónoma de los lobbies del sector privado para evitar ser capturada por grupos de interés que terminan consiguiendo rentas a costa de la transformación genuina de la estructura productiva y, con ello, a expensas del resto de la sociedad.
4. Debe ser selectiva y tener objetivos definidos, acotados y precisos. Si una política industrial tiene muchos objetivos simultáneos, es poco probable que pueda alcanzarlos.
5. Debe establecer condiciones claras y exigibles para las empresas beneficiarias. Esto significa que las empresas promovidas deben cumplir con objetivos de desempeño específicos. El Estado, por su parte, debe tener la autoridad y los mecanismos necesarios para retirar los beneficios a aquellas empresas que no cumplan con estos objetivos, así como para recompensar a las que sí los alcancen.
6. Debe ser pensada como un portafolio de proyectos de modo similar a como se opera el capital de riesgo, en donde algunos proyectos exitosos pueden más que compensar los proyectos que fracasan. Es por ello que la política industrial debe animarse a elegir sectores ganadores, pero también saber soltar cuando algo no funciona. Las peores políticas industriales son aquellas en las que el Estado sigue invirtiendo recursos en malas inversiones.

¹⁴ Respecto a los trabajos de economistas del FMI sobre política industrial, ver [Cherif y Hasanov \(2019\)](#), [Ilyina et al. \(2024\)](#) y [Evenett et al. \(2024\)](#).

¹⁵ Varias de estas ideas surgen de trabajos ya clásicos de los '80 y los '90, como el de Johnson (1982), [Amsden y Hikino \(1995\)](#) o [Evans \(1996\)](#). En tanto, otras surgen de aportes recientes como los de [Chang y Andreoni \(2020\)](#), [Juhász et al. \(2023\)](#), [Juhász y Lane \(2024\)](#) o [Mazzucato y Rodrik \(2023\)](#).

7. Debe tener mecanismos que permitan evaluaciones rigurosas de sus impactos en términos de costo-beneficio. Estas evaluaciones son claves para generar aprendizajes institucionales que permitan revisar los instrumentos que no funcionan y potenciar los que sí.
8. Debe ser temporal y contemplar mecanismos de salida claros y cumplibles. La norma no debe ser la prórroga indefinida de regímenes de promoción bajo la idea de "derechos adquiridos", sino el cumplimiento efectivo de los plazos previstos.
9. Debe incorporar la dimensión ambiental, para reducir los impactos ambientales de los sectores productivos existentes y promover sectores que contribuyan a crear una matriz productiva más sostenible.
10. Debe contemplar la economía política local. Quienes diseñan las políticas industriales deben evaluar detenidamente cómo estas se alinean con el contexto político doméstico: quiénes se beneficiarán, quiénes podrían perder y cuáles son los incentivos políticos necesarios para que se apoyen las políticas propuestas. También deben pensar en cómo las políticas implementadas hoy pueden cambiar la economía política a futuro y qué políticas son las más propensas a mantenerse a través de los ciclos políticos.
11. Debe estar coordinada entre los responsables institucionales de las distintas áreas gubernamentales. Una coordinación efectiva asegura que los esfuerzos de las áreas que directa o indirectamente tienen que ver con la política industrial (Producción, Economía, Educación, Ciencia, Trabajo, Infraestructura, Ambiente, etc.) se refuercen entre sí, optimizando recursos y el poder de fuego del accionar estatal.
12. La política industrial debe estar acompañada por la construcción de capacidades administrativas locales. El éxito de las políticas depende en gran medida de las capacidades burocráticas responsables de diseñarlas, ejecutarlas y monitorearlas. Cuando estas son bajas, es imposible implementar políticas industriales sofisticadas y ambiciosas, y la acción estatal hasta puede incluso agravar los problemas existentes. Es por ello que, para hacer buena política industrial, es imprescindible la construcción de capacidades estatales de diseño, implementación, evaluación y monitoreo. Esto requiere invertir en una burocracia profesionalizada y estable en el sector público, que dialogue con el sector privado pero cuente con autonomía a la hora de tomar decisiones.

Bibliografía



- Amsden, A. y Hikino, H. (1995), "[La industrialización tardía en perspectiva histórica](#)", Desarrollo Económico, vol. 35, n°137, pp. 3-34.
- Andreoni, A. (2016). Varieties of Industrial Policy: Models, Packages, and Transformation Cycles. Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy.
- Arceo, E. (2011). [El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial](#). Cara o Ceca.
- Argentina Productiva 2030 (2023). [Plan para el desarrollo productivo, industrial y tecnológico - Documento integrador](#). Ministerio de Economía.
- Chang, H. J. (2005). [Industrial policy and East Asia: the miracle, the crisis and the future. Manufacturing competitiveness in Asia](#) (pp. 18-40). Routledge.
- Chang, H. J. y Andreoni, A. (2020). [Industrial policy in the 21st century. Development and change](#), 51(2), 324-351.
- Cherif, R., y Hasanov, F. (2019). [The return of the policy that shall not be named: Principles of industrial policy](#). Fondo Monetario Internacional.
- DiPippo, G. Mazzocco, I. y Kennedy, S. (2022) [Red Ink: Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective. CSIS Economics Program & Trustee Chair in Chinese Business and Economics](#).
- Evans, P. (1996). [El Estado como problema y como solución](#). Desarrollo económico, Vol. 35 N° 140, enero-marzo 1996, 529-562.
- Evenett, S., Jakubik, A., Martín, F., y Ruta, M. (2024). [The Return of Industrial Policy in Data](#), Fondo Monetario Internacional.
- Fasteau, M. y Fletcher, I. (2024). [Industrial policy for the United States. Winning the competition for good jobs and high-value industries](#). Cambridge University Press.
- Hauge, J. (2023). [The Future of the Factory: How Megatrends are Changing Industrialization](#). Oxford University Press.
- Juhász, R., Lane, N., y Rodrik, D. (2023). [The new economics of industrial policy](#). Annual Review of Economics, 16.
- Juhász, R. y Lane, N. (2024) [A new economics of industrial policy](#). Finance and development magazine - IMF.
- Ilyina, A. Pazarbasioglu, C. y Ruta, M. (2024). [Industrial Policy is Back But the Bar to Get it Right Is High](#). IMF Blog
- Lane, N. (2020). [The New Empirics of Industrial Policy](#). J. Ind. Compet. Trade. 20(2):209-34.
- Lavarello, P. J., y Sarabia, M. (2017). [La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina](#). Santiago: CEPAL. p. 157-199.
- Mazzucato, M. (2013). [El Estado emprendedor](#). Taurus.
- Mazzucato, M. y Rodrik, D. (2023). [Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series \(IIPP WP 2023-07\)](#).
- Ministério do Desenvolvimento, [Indústria, Comércio e Serviços \(2023\)](#). Comitê executivo do CNDI define missões para construção da política industrial.
- O'Farrell, J., Palazzo, G., Bril Mascarenhas, T., Freytes, C. y Dias Lourenco, B. (2021): [Políticas de desarrollo productivo: por qué son necesarias para transformar la economía y cómo implementarlas](#). Fundar.
- Sullivan, J. (2023). [Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution](#). The White House, briefing room, speeches and remarks.
- Schteingart, D. (2023). [Manual de cadenas productivas](#). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Special Competitive Studies Project (2023). [A Memo for the President on U.S. Technology Competitiveness](#)
- The Economist (2022). [Joe Biden attempts the biggest overhaul of America's economy in decades](#).

Acerca del equipo autoral

Daniel Schteingart

Director de Planificación productiva de Fundar

Doctor en Sociología por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín (IDAES-UNSAM) y magíster en Sociología Económica por la misma casa de estudios. Es especialista en desarrollo económico, políticas productivas, mercado de trabajo, pobreza y desigualdad. Dirigió el Centro de Estudios para la Producción XXI (CEP-XXI) y coordinó el Plan Argentina Productiva 2030, ambos dentro del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

Andrés Tavosnanska

Investigador asociado de Fundar

Licenciado en Economía (UBA) y Magíster en Desarrollo Industrial (UNGS). Se desempeñó como Director Nacional de Gestión Externa (Ministerio de Economía) y Subdirector Nacional de Gestión (AFSCA). Fue miembro de la coordinación del Consejo para el Cambio Estructural del Ministerio de Desarrollo Productivo. Es fundador de la revista Misión Productiva. Previamente fue Coordinador del Centro de Estudios para la Producción (Ministerio de Industria) e investigador del Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina (CESPA, Facultad de Ciencias Económicas, UBA). Ha publicado distintos artículos sobre desarrollo productivo y se ha desempeñado como director en firmas de producción industrial.

Paula Isaak

Coordinadora de Planificación productiva de Fundar

Economista especializada en el ámbito de políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación. Tiene experiencia consolidada en la organización y planificación de áreas y evaluación de proyectos en el ámbito público y en organismo internacionales, así como en la generación y análisis de información. Cursó la Maestría en Economía Política Argentina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Juan Manuel Antonietta

Investigador asociado de Fundar

Licenciado en Economía (UBA) y maestrando en Desarrollo Económico (UNSAM). Se ha desempeñado en diversos roles dentro del sector público, incluyendo el Ministerio de Desarrollo Productivo, donde coordinó la misión "Impulsar la movilidad del futuro con productos y tecnologías nacionales" del Plan Argentina Productiva 2030. Su experiencia abarca también el ámbito de la consultoría privada, así como la docencia y el periodismo económico.

Matías Ginsberg

Investigador asociado de Fundar

Economista graduado de la Universidad de Buenos Aires (UBA), con 20 años de experiencia en estudios y gestión en políticas públicas sobre el entramado productivo argentino. Fue subsecretario de Políticas para el Mercado Interno en el Ministerio de Desarrollo Productivo, y coordinador en el Centro de Estudios para la Producción (CEP, Ministerio de Industria) entre otras funciones ejecutivas. Cursó la maestría en desarrollo industrial con mención en pymes (UNGS).

Equipo Fundar

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

Dirección de proyectos: Lucía Álvarez

Coordinación editorial: Gonzalo Fernández Rozas

Revisión institucional: Marcelo Mangini

Corrección: Gonzalo Fernández Rozas

Diseño: Jimena Zeitune

Edición de gráficos: Maia Persico

El renacimiento de la política industrial en el mundo / Daniel Schteingart ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2024.
Libro digital, PDF - (La política industrial en el siglo XXI / Schteingart, Daniel; 1)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-6610-31-7

1. Política Industrial. 2. Desarrollo Industrial. 3. Políticas Públicas. I. Schteingart, Daniel
CDD 330.82

ISBN 978-631-6610-15-7



