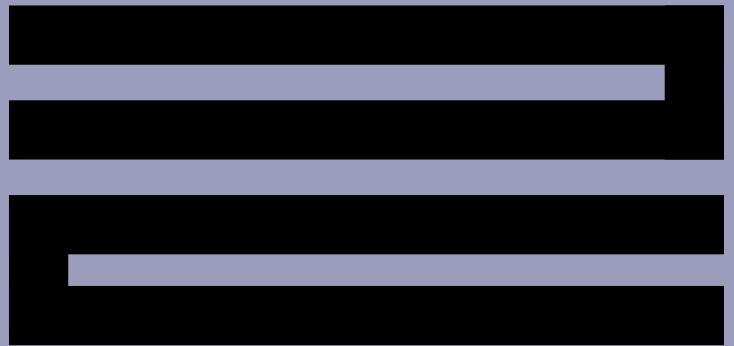


Luces y sombras de la política industrial en Argentina en el siglo XXI



Planificación
productiva

Daniel Schteingart
Andrés Tavošnanska
Paula Isaak
Juan Manuel Antonietta
Matías Ginsberg

Documento 2

Serie
La política industrial
en el siglo XXI

Luces y sombras de la política industrial en Argentina en el siglo XXI

Daniel Schteingart
Andrés Tavošnanska
Paula Isaak
Juan Manuel Antonietta
Matías Ginsberg

Documento 2

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.

Nos dedicamos al estudio e investigación de políticas públicas sobre la base de evidencia. Como parte de nuestra política de promover la transparencia y promoción de la discusión pública, disponibilizamos los datos utilizados para nuestros análisis, para que cualquier persona que lo desee pueda replicar los análisis realizados y generar nuevas investigaciones.

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.; Tavosnanska, A.; Isaak, P.; Antonietta, J. M. y Ginsberg, M. (2024). [Luces y sombras de la política industrial en Argentina en el siglo XXI](#). 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 la colaboración de Juan O'Farrell en la etapa final de este trabajo. También agradecen enormemente los comentarios a un primer borrador de este documento a Martín Alfie, Roberto Bisang, Hernán Braude, Tomás Brill Mascarenhas, Carolina Castro, Tomás Canosa, Diego Coatz, Paula Español, Germán Herrera, Esteban Kiper, Matías Kulfas, Bernardo Kosacoff, Elisabeth Möhle, Fernando Peirano, Fernando Porta y Martín Schapiro.

Índice

Luces y sombras de la política industrial en Argentina en el siglo XXI

Documento 2

Serie

La política industrial en el siglo XXI

5	Introducción
7	El péndulo industrial en cifras: algunos datos sobre la política industrial argentina en el siglo XXI
7	La política industrial en números
11	Desempeño industrial
13	Las distintas etapas de la política industrial argentina en el siglo XXI
14	El período 2003-2007
16	El período 2007-2015
18	El período 2015-2019
20	El período 2019-2023
22	La etapa abierta a fines de 2023
25	Un balance de la política industrial argentina en el siglo XXI
29	Anexo. Evaluación de políticas industriales en Argentina
30	Evaluación de programas
33	Evaluación de otras políticas industriales
35	Bibliografía

Introducción

A lo largo de la historia, la industria manufacturera ha desempeñado un rol fundamental en el desarrollo de los países, dado su gran potencial para promover el crecimiento económico de largo plazo, la creación de empleos formales y bien remunerados, la innovación tecnológica y la autonomía nacional. Este rol central de la industria ha hecho que, en distintos momentos de los últimos dos siglos, los gobiernos de distintas partes del mundo implementaran una amplia variedad de políticas públicas para promoverla. Como se vio en el primer documento de esta serie, [“El renacimiento de la política industrial en el mundo”](#), actualmente tanto grandes potencias como países de ingresos medios están apostando por desarrollar ciertas ramas industriales, con la expectativa de generar bienestar social y ganar autonomía.

Argentina no ha sido la excepción: durante distintos momentos de la historia, el país implementó un gran número de políticas que fueron determinantes en el devenir de su entramado industrial. Al igual que ocurrió en muchos países del mundo, el período que va de la década de 1940 a la de 1970 se caracterizó por una creciente y sofisticada puesta en marcha de iniciativas tendientes a consolidar la industria. Si bien durante esos años la política y la macroeconomía fueron pendulares e inestables, *grosso modo* existió un consenso respecto a la importancia de la industria como vector de desarrollo y el rol del Estado para promoverla. Este paradigma industrialista se quebró en el último cuarto del siglo XX, período en el que muchas de las políticas industriales fueron desmanteladas en el contexto de un nuevo paradigma de desarrollo nacional: la desregulación económica, los incentivos “de mercado” y la expansión de los sectores productivos apalancados en las ventajas comparativas estáticas (Schvarzer, 1996; [Rougier, 2021](#)).

En las últimas dos décadas, Argentina volvió a implementar políticas para promover la industria. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría a mediados del siglo XX, esta vez no hubo consensos entre las principales fuerzas políticas acerca del rol de la industria como promotora del desarrollo y el bienestar en el siglo XXI. Por un lado, los gobiernos peronistas (o nacional-populares) la consideraron estratégica y buscaron estimularla por medio de la intervención pública, particularmente a aquellos segmentos de base no agropecuaria. En contraste, los gobiernos de tinte liberal tuvieron una menor confianza en su rol estratégico —y del Estado para impulsarla—. Como resultado, la mayoría de las políticas que buscaron promover la industria —o a algunas de sus ramas— fueron pendulares e inconstantes.

La ausencia de consensos acerca de qué hacer con la industria nacional tiene raíces sociopolíticas: por un lado, la orientación de los gobiernos nacional-populares a incluir en su coalición al empresariado industrial orientado al mercado interno y las clases asalariadas que lo nutren; por el otro, la preferencia de los gobiernos liberales a favor de otras fracciones del empresariado, como el agropecuario, el financiero o el de ciertos servicios ([O’Farrell et al., 2021](#)).

Además, esta falta de consensos se alimenta del hecho de que sabemos poco acerca de la efectividad de las políticas hacia la industria, lo que impide saber a ciencia cierta cuáles de ellas funcionaron (y cuáles no). Ese desconocimiento conspira contra el aprendizaje en la política pública y, por ende, dificulta cambiar el marco de ideas predominante en las principales fuerzas políticas.

El presente documento parte de varias premisas. Primero, el desarrollo de Argentina es imposible si el país no apuesta por aquellas industrias que tienen potencial exportador, tecnológico y para la creación de empleos bien pagos. Segundo, apostar por dichas industrias requiere inversión pública en políticas industriales: los mecanismos de mercado por sí solos no alcanzan (o incluso a veces pueden ir en contra) para concretar dicha apuesta. Tercero, no existen las políticas industriales intrínsecamente “buenas” o “malas” para Argentina o para cualquier país: el diseño y la implementación son fundamentales para determinar su resultado. Cuarto, dado que sabemos poco acerca de qué

tan bien (o mal) funcionaron nuestras políticas industriales en las últimas décadas, es clave estudiar, entender y hacer un balance. Sin hacer ese balance, será difícil acercar posiciones entre dos miradas tan contrapuestas respecto a la industria. A su vez, pensar una nueva política industrial para la Argentina del futuro, que es lo que procuramos hacer en el tercer documento de esta serie, "[Una política industrial para el futuro de Argentina](#)", también requiere comprender mejor dónde estamos parados y de dónde venimos.

En este contexto, el objetivo de este documento es analizar cuáles han sido las principales características, virtudes y limitaciones de la política industrial en Argentina en las últimas dos décadas (2003-2024). Esta búsqueda por comprender mejor la política industrial no se da en el vacío, sino que ocurre en un contexto internacional en donde el interés por la mejora en el diseño y la implementación de este tipo de políticas ha crecido notablemente en los últimos años¹.

Antes de avanzar, conviene hacer algunas aclaraciones. En primer lugar, ¿de qué hablamos cuando hablamos de "política industrial"? La definición más habitual refiere a un cierto tipo de políticas públicas que apuntan a transformar la estructura productiva de un país, para así alcanzar objetivos sociales y económicos, como la aceleración del crecimiento, la generación de empleos de calidad, el desarrollo tecnológico o la autonomía nacional. Para ello, 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 compras públicas o las normas que exigen usar un mínimo de insumos nacionales. 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](#); [Juhász et al., 2024](#), [Chang y Andreoni, 2020](#)).

La segunda aclaración tiene que ver con el alcance sectorial de este tipo de políticas. Es frecuente que el término se use como sinónimo de "política productiva", lo que supone incluir no sólo a sectores manufactureros². Cuando en este documento hablemos de "política industrial", nos centraremos principalmente en las políticas dirigidas a la industria manufacturera, lo que implica dejar de lado a sectores de servicios como el software (sobre los cuales el país también ha tenido políticas de fomento)³. Sin embargo, se hará referencia también a ciertas políticas relacionadas tanto con el agro, como con los hidrocarburos (por ejemplo, los esquemas de derechos y cupos de exportación). Esto se debe al impacto que tales sectores primarios tienen en la industria, ya sea por la generación de divisas⁴ o por los encadenamientos productivos que mantienen con las firmas manufactureras.

La tercera aclaración es que la estructura productiva no responde únicamente a los incentivos de la política industrial: el contexto macroeconómico también juega un papel clave. Esto se observa a través de diversos canales, como el tipo de cambio real —y su impacto en la competitividad—, la disponibilidad de divisas y recursos fiscales, o el grado de certidumbre bajo el cual operan los agentes económicos. Este contexto no sólo determina las condiciones en las que se desempeñan las empresas, sino que también influye en la efectividad de las políticas industriales. Además, dicho contexto condiciona, según la visión del gobierno sobre el rol de la industria y el Estado en el desarrollo, la forma en que se

1 Ver "[El renacimiento de la política industrial en el mundo](#)", primer documento de esta serie.

2 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](#)).

3 Ver la serie "[Anatomía de la industria del software](#)" de Fundar para mayor desarrollo.

4 Para crecer, la industria manufacturera requiere importar tanto insumos como bienes de capital no producidos localmente. Por tanto, cuando escasean las divisas, la industria tiene serias dificultades para expandirse.



diseñan las políticas industriales⁵. Es por ello que el análisis de la política industrial también implica referir al contexto macroeconómico vigente en distintos momentos de la historia reciente⁶.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se presentan algunos indicadores que procuran cuantificar diferentes aspectos de la política industrial argentina en el siglo XXI. La segunda sección se enfoca en sus principales características en distintos subperíodos, que coinciden con distintos momentos económicos y políticos del país: el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y los mandatos de Mauricio Macri (2015-2019), Alberto Fernández (2019-2023) y Javier Milei (desde fines de 2023 hasta hoy). En la tercera sección, se presenta un balance general de la política industrial del período analizado. Por último, se incluye un Anexo con una serie de trabajos que evaluaron políticas industriales ejecutadas en el período, y que sustentan parte del diagnóstico y las conclusiones.

El péndulo industrial en cifras: algunos datos sobre la política industrial argentina en el siglo XXI

La política industrial argentina de las últimas dos décadas ha sido altamente oscilante. Como mencionamos anteriormente, este vaivén pendular tiene mucho que ver con la alternancia entre gobiernos de distinto signo político, que divergen en la mirada sobre el rol de la industria en el desarrollo económico (y el papel del Estado para fomentarla). Así, durante los gobiernos peronistas se incrementaron los recursos públicos volcados hacia la industria manufacturera, mientras que en los gobiernos liberales ocurrió lo contrario. Algo similar sucedió con las medidas de protección comercial dirigidas hacia diversas ramas manufactureras. Asimismo, las diferencias en la visión respecto a las industrias de base primaria frente al resto permiten entender por qué en gobiernos peronistas hubo un sesgo antiagroindustrial y cierta priorización de las manufacturas de origen no agropecuario, mientras que los gobiernos liberales ese sesgo fue a la inversa. Como resultado de los mayores esfuerzos por promoverla, no es casualidad que en gobiernos peronistas indicadores como la producción, empleo y cantidad de empresas industriales se expandieron mientras que en los gobiernos liberales se contrajeron.

La política industrial en números

La medición del gasto total en política industrial es una tarea compleja a nivel metodológico, tanto en Argentina como en otros países. Depende qué se considere política industrial, los guarismos pueden ser muy diferentes⁷. Además, debe tenerse en cuenta que la política industrial va más allá de la inyección de recursos fiscales hacia determinados sectores: también puede suponer la alteración de los precios relativos de la economía en favor de una actividad (a partir de beneficios como tipos de cambios y derechos de exportación diferenciales entre sectores y aranceles diferenciados a la

⁵ Por ejemplo, ante una apreciación cambiaria, un gobierno podría optar por imponer barreras a las importaciones para proteger a ciertos sectores, mientras que otro podría no hacerlo.

⁶ Otras dos aclaraciones relevantes: 1) Nuestro juicio sobre lo que fueron los últimos 20 años de política industrial en Argentina, si bien se basa tanto en la literatura y datos existentes como en la evaluación de impacto de ciertos programas, intercambios con especialistas en política productiva y en el propio expertise de quienes escriben (que incluye pasajes por la gestión pública en áreas ligadas a cuestiones productivas), debe tomarse como disparador de futuras investigaciones y debates al respecto, y no como una verdad última. Es importante señalar esto debido a que, lamentablemente, escasean los estudios que en Argentina hayan evaluado la eficiencia (o costo-efectividad) de las distintas políticas industriales. 2) Este documento sirve para contextualizar y dar un panorama general de lo que fue la política industrial argentina en las últimas dos décadas, pero —en aras de la síntesis— no profundiza en todos sus aspectos ni menciona todos los programas o incentivos existentes.

⁷ A modo de ejemplo, según [DiPippo et al. \(2022\)](#), Francia gastó en 2019 el 0,55% de su PIB en política industrial. En contraste, con una metodología diferente OCDE (2021) calculó un gasto del 2,1% del PIB. Para Argentina, la única estimación consolidada de gasto en política industrial es la de [Lavarello y Sarabia \(2017\)](#), a partir de la cual se deriva que Argentina pasó de invertir el 0,89% de su PIB en política industrial en 2004-2006 al 1,11% en 2010-2013. Sin embargo, estos números no son metodológicamente comparables con los de [DiPippo et al. \(2022\)](#), quienes estiman que en 2019 Brasil invirtió el 0,33% de su PIB en política industrial, Estados Unidos el 0,39%, Alemania el 0,41%, Japón el 0,5%, Francia el 0,55%, Corea del Sur el 0,67% y China el 1,73%.

importación, etc.), lo que complejiza todavía más tener un número que señale “cuánto” invierte en política industrial un país.

A continuación se exhiben varios indicadores en donde se visualiza la evolución de la política industrial en Argentina. En líneas generales, se observa que:

- El gasto en función industria y en función ciencia y técnica fue creciente durante gobiernos peronistas (2003-2015 y 2019-2023) y a la inversa con gobiernos liberales (2015-2019) (gráfico 1)⁸.
- El crédito a la industria y a las pymes como porcentaje del PIB fue creciente entre 2003-2015, se tornó declinante entre 2015-2019 y se estancó entre 2019-2023 (gráfico 2).
- El gasto tributario en regímenes de promoción económica —no necesariamente industrial— fue creciente a lo largo del período. No obstante, hubo péndulos claros en ciertos regímenes, como el de Tierra del Fuego (el principal de ellos), cuyo gasto tributario fue creciente entre 2003-2015 y 2019-2023, y declinante entre 2015-2019 (gráfico 3).
- Los derechos de exportación fueron crecientes en gran parte del período 2003-2015, con claras alícuotas diferenciadas entre sectores, y declinantes entre 2015-2019 y con menores segmentaciones sectoriales (particularmente hasta 2018). Entre 2019-2023 hubo relativa continuidad con el esquema de derechos de exportación de 2018-2019 (gráfico 4).
- La administración del comercio a partir de medidas para-arancelarias como las licencias no automáticas de importación fue particularmente pendular (creciente durante gobiernos peronistas y declinante con liberales, ver gráfico 5). Debe aclararse que a nivel arancelario no hubo grandes cambios en el período, producto de que estos deben negociarse en el marco del MERCOSUR. Sin embargo, el devenir de la política de administración del comercio resultó determinante en la dinámica de las importaciones.

Gráfico 1

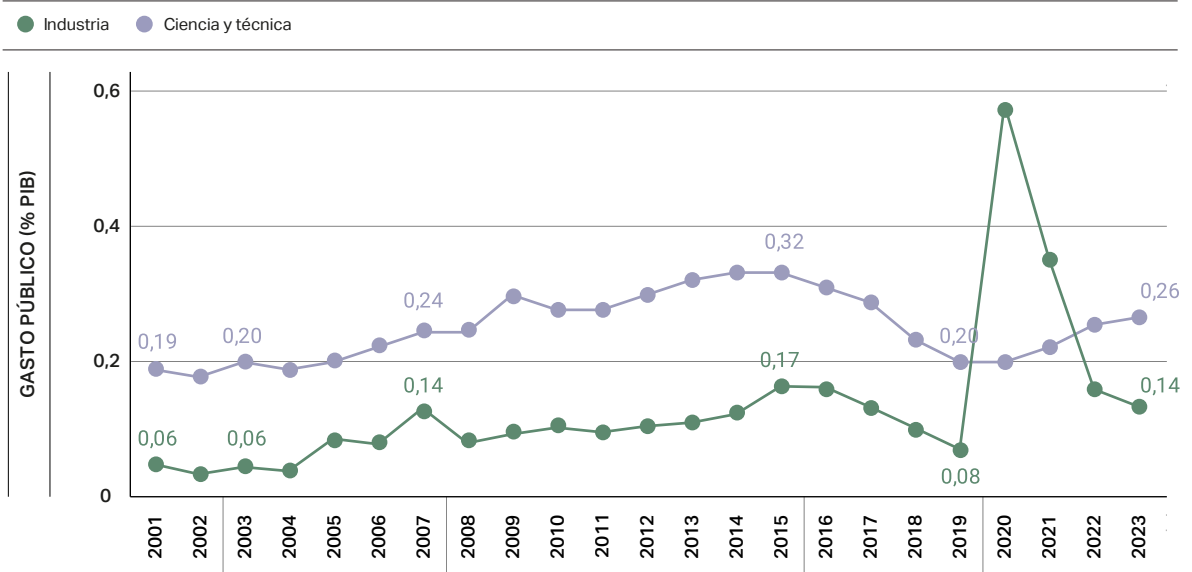


⁸ En 2020-2021 hay un salto notable en el gasto en función industria, en parte producto de las medidas de contención por la pandemia, que luego baja en 2022-2023.

El péndulo industrial en cifras: algunos datos sobre la política industrial argentina en el siglo XXI

Gráfico 1

Gasto público en función ciencia y técnica e industria (% del PIB) (2001-2023)



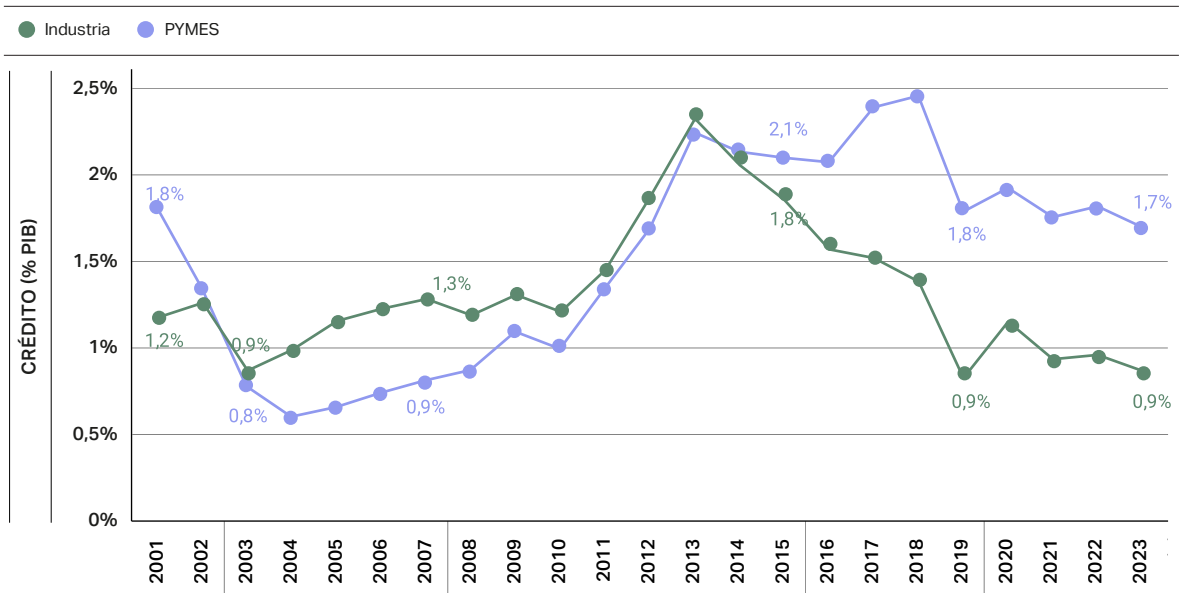
Nota 1: para el gasto público con función "industria" se contabilizan principalmente programas de apoyo y financiamiento del Ministerio de Producción y sus sucesores. Para el gasto público con función "ciencia y tecnología" se incluye las erogaciones para instituciones como entre otras el CONICET, la Agencia de Nacional de I+D+i, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales —CONAE—, la Comisión Nacional de Energía Atómica —CNEA—, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial —INTI—, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria —INTA—, más algunos programas, entre otros). Dos aclaraciones: en primer lugar, por cuestiones de simplicidad de información se tomó el conjunto del gasto en CONICET, y no el de aquellas disciplinas científicas con mayor potencial de transferencia al sector industrial -como las ciencias "duras"- . En segundo orden, la contribución relativa de estas instituciones al gasto en función "ciencia y técnica" es muy variada. Por ejemplo, en 2023, el CONICET dio cuenta del 35% del total, seguido por el INTA (15%), la CNEA (15%), el INTI (5%), la Agencia de I+D+i (4%) y la CONAE (3%). Estos organismos, sumados, dieron cuenta de casi el 80% del gasto en función "ciencia y técnica".

Nota 2: el salto drástico en el gasto público en función industria en 2020-2021 obedece en buena medida a los programas de contención al sector productivo en el marco de la pandemia de COVID-19.

Fuente: Fundar, con base en Ministerio de Economía, BCRA e INDEC.

Crédito público y privado en pesos al sector industrial y a las pymes (% del PIB) (2001-2023)

Gráfico 2



Nota: los datos de crédito corresponden al crédito en pesos; los de crédito pyme muestran al total de las pymes de la economía, no sólo industriales. Algunos comentarios sobre esta métrica: por un lado, a diferencia de las otras, mide un stock (crédito) en lugar de flujo. Por otro lado, el dato incluye a todos los créditos (subsidiados y no subsidiados) que mide el BCRA bajo estos dos conceptos (industria y pymes), dado que la información disponible impide aislar sólo los programas subsidiados. A su vez, el dato de pymes incluye a otros sectores no industriales (puesto no es posible separar solo las industriales); consideramos que es un buen proxy de disponibilidad de crédito.

Fuente: Fundar, con base en Ministerio de Economía, BCRA e INDEC.

Gasto tributario en regímenes de promoción económica (% del PIB) (2001-2023)

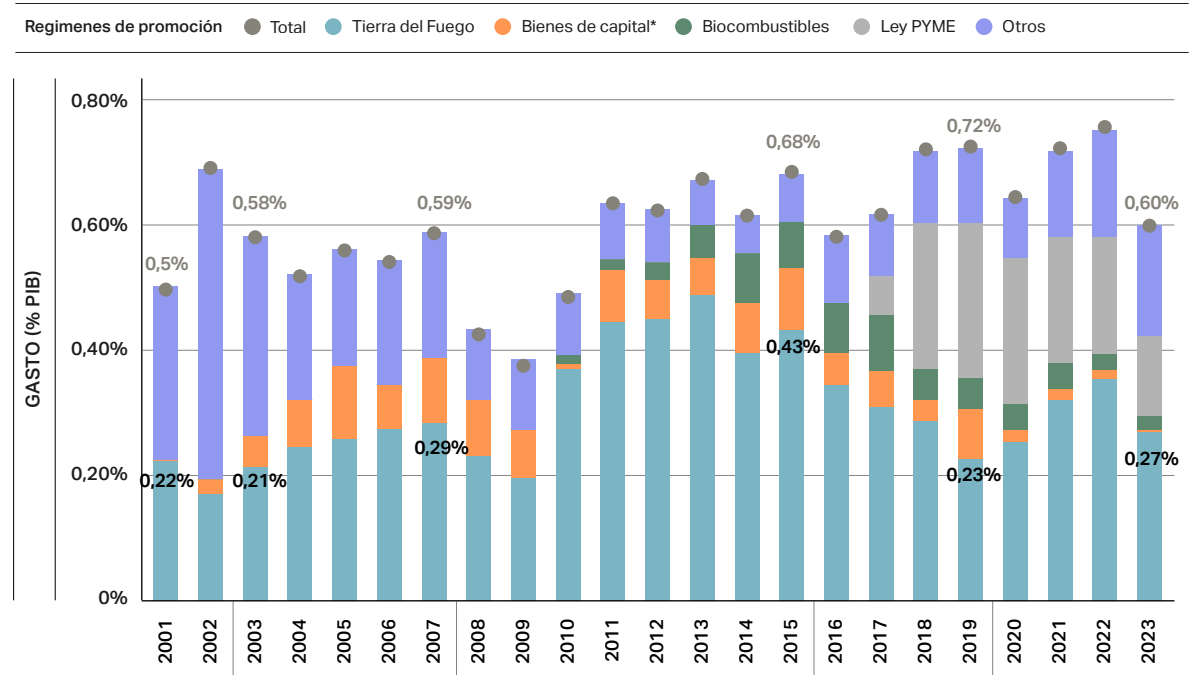


Gráfico 3

Nota: el gasto tributario se refiere a la pérdida de ingresos para el gobierno debido a exenciones, deducciones, descuentos o beneficios fiscales otorgados a ciertos sectores o actividades. *: a partir de 2022 se reformó el régimen de bienes de capital, y los incentivos al sector dejaron de contabilizarse como gasto tributario. **: Otros: se incluyen aquí el régimen de promoción de economía del conocimiento, software, minería, autopartismo, reintegros por puertos patagónicos, promoción industrial en otras provincias, silvicultura, energías renovables, generación distribuida de energía, sociedades de garantía recíproca, fomento a la educación técnica, Plan Canje automotriz y capital emprendedor, entre otros.

Fuente: Fundar, con base en Ministerio de Economía, BCRA e INDEC.

Retenciones a las exportaciones promedio por sector productivo (% de las exportaciones) (2001-2023)

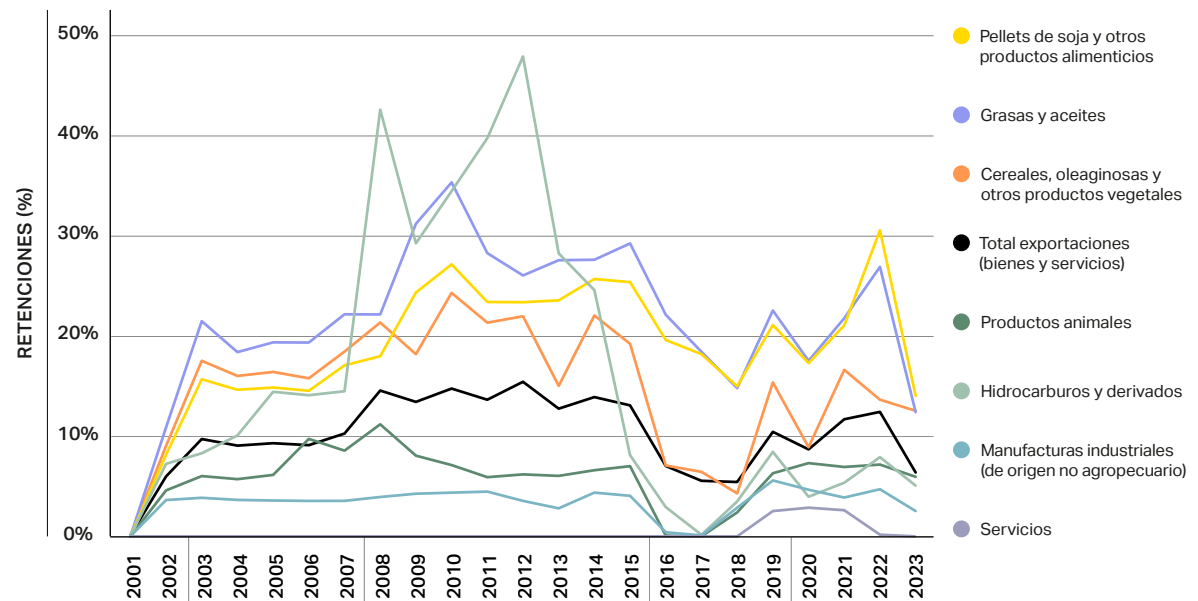


Gráfico 4

Nota: este gráfico muestra las retenciones promedio a las exportaciones según distintos sectores productivos como un indicador relevante que muestra la voluntad gubernamental por alterar los precios relativos entre sector primario, industrial y servicios.

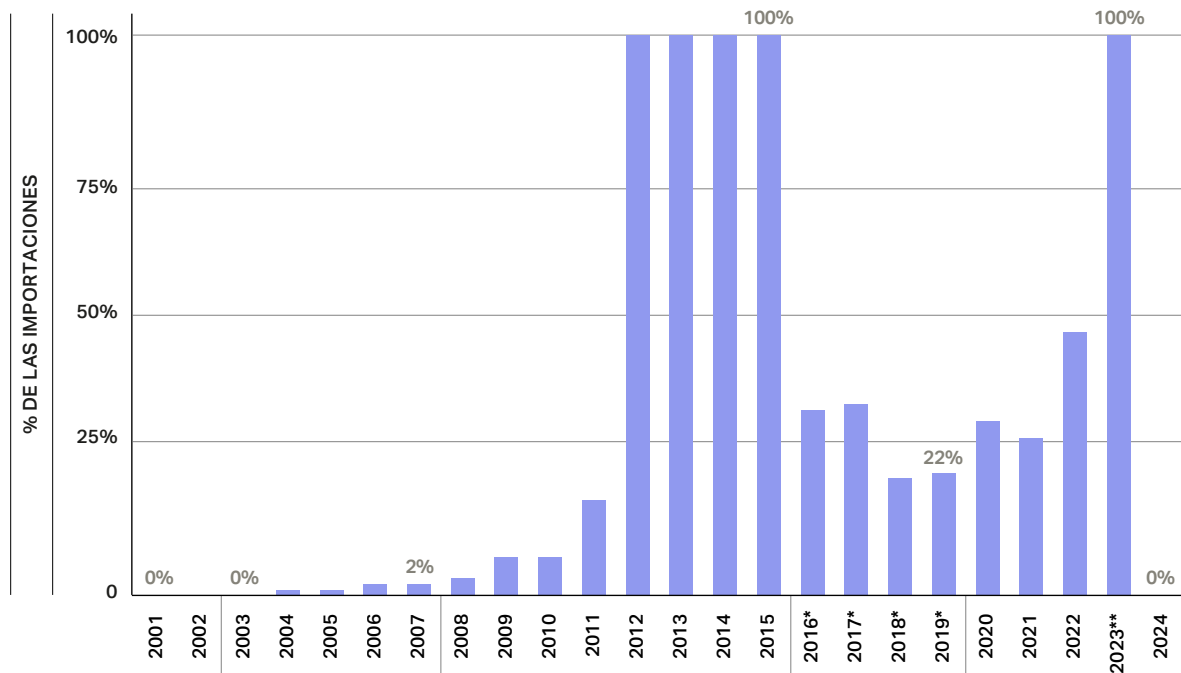
Fuente: Fundar con base en AFIP, INDEC, BACI y Banco Mundial.

Desempeño industrial



Importaciones (%) sujetas a restricciones (como licencias no automáticas de importación) (2001-2024)

Gráfico 5



Nota: *años 2016-2019: si bien un porcentaje de las importaciones quedó formalmente bajo licencias no automáticas de importación, en la práctica se trataban mayormente como si fueran licencias automáticas, de modo que el número efectivo fue menor. **: Año 2023: si bien la normativa vigente a 2022 no se modificó durante 2023, en la práctica se verificó que las restricciones cuantitativas a las importaciones se generalizaron para prácticamente todas las posiciones arancelarias.

Fuente: Fundar, con base en [Hallak \(2023\)](#).

Desempeño industrial

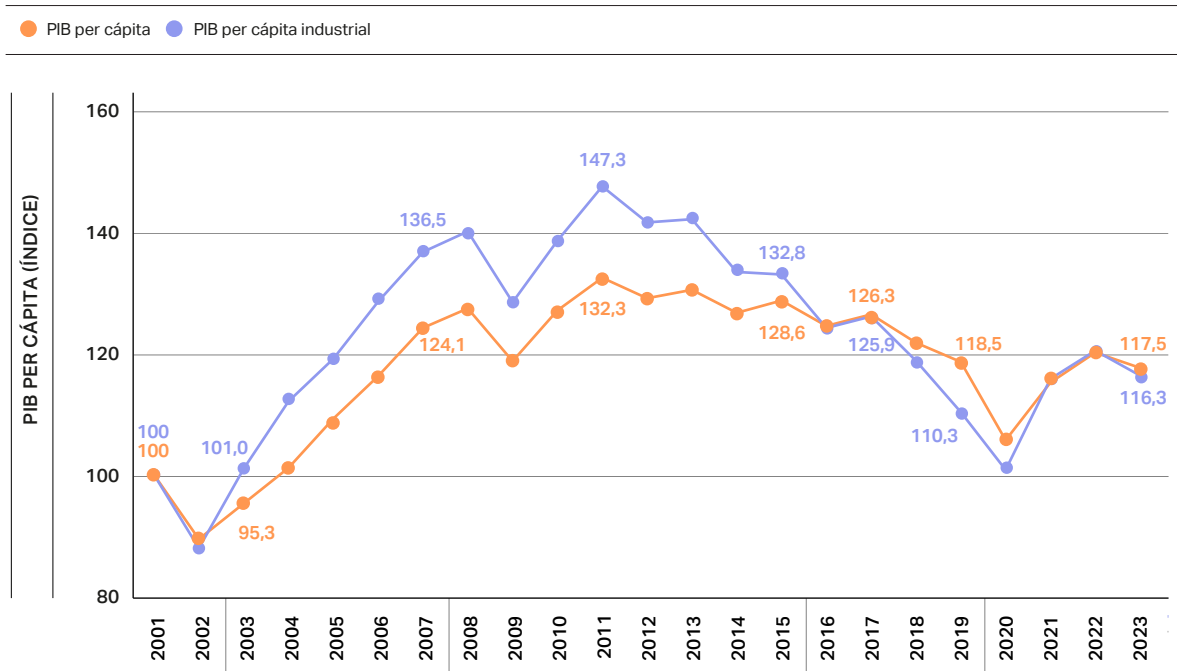
Por su lado, ¿qué ocurrió con el desempeño manufacturero a lo largo de estos años?

- **Tras la salida de la convertibilidad en 2002**, la producción industrial, la cantidad de firmas manufactureras, el empleo formal industrial y las cantidades exportadas de manufacturas se expandieron fuertemente. Entre 2001 y 2011, el PIB industrial per cápita se expandió 47%, por encima del promedio de la economía (32%). Esto se explica particularmente por lo ocurrido en los primeros años de la posconvertibilidad (2002-2004), cuando el desempeño industrial —que había sido muy negativo en los últimos años de la convertibilidad— fue particularmente dinámico (gráfico 6). La cantidad de empresas manufactureras se expandió notablemente, pasando de 41.600 a 58.500 en el mismo período; mismo sendero siguieron los puestos de trabajo formales industriales, que pasaron de 816.000 a 1.257.000 (gráfico 7). En tanto, las exportaciones de productos manufacturados (tanto de origen agropecuario como del resto) treparon 75% (gráfico 8).
- **A partir de 2011**, el PIB per cápita y particularmente la producción industrial per cápita empezaron a mostrar un declive sostenido, más allá de algunos años de temporaria recuperación (2013, 2015, 2017 y 2021-22). De este modo, en 2023 el PIB per cápita fue 11,2% menor al de 2011, en tanto que el PIB industrial por habitante fue 21% inferior (gráfico 6). Las exportaciones manufactureras también se contrajeron (-26%) (gráfico 8). La cantidad de empresas manufactureras también se redujo tras el pico de 2011, y en 2023 hubo unas 3600 menos que en dicho año. En 2023, el empleo industrial formal, por su lado, fue similar al de 2011 (gráfico 7).

- **Tomando punta a punta** (2023 contra 2001), el PIB per cápita creció 18% y el manufacturero 16%. En tanto, hubo 13.300 firmas industriales más y casi 450.000 asalariados formales más, mientras que las cantidades exportadas de productos industriales fueron 30% mayores.

PIB per cápita del total de la economía y de la industria manufacturera (índice base 100=2001) (2001-2024)

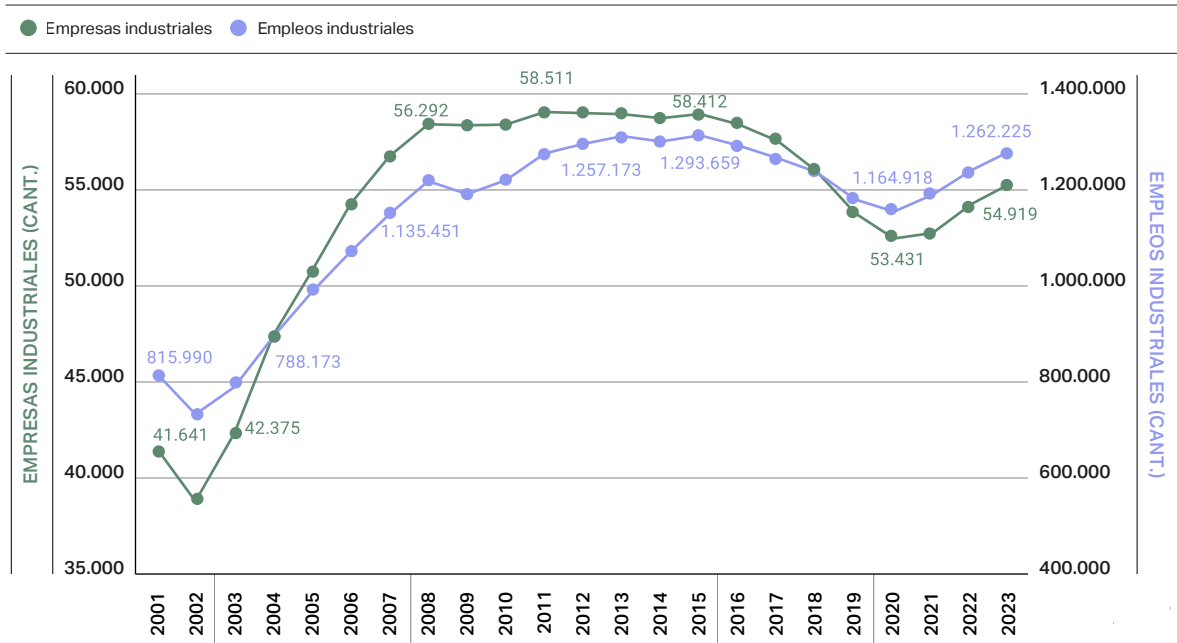
Gráfico 6



Fuente: Fundar, con base en INDEC.

Evolución de la cantidad de empresas y empleos asalariados formales industriales (2001-2023)

Gráfico 7



Las distintas etapas de la política industrial argentina en el siglo XXI

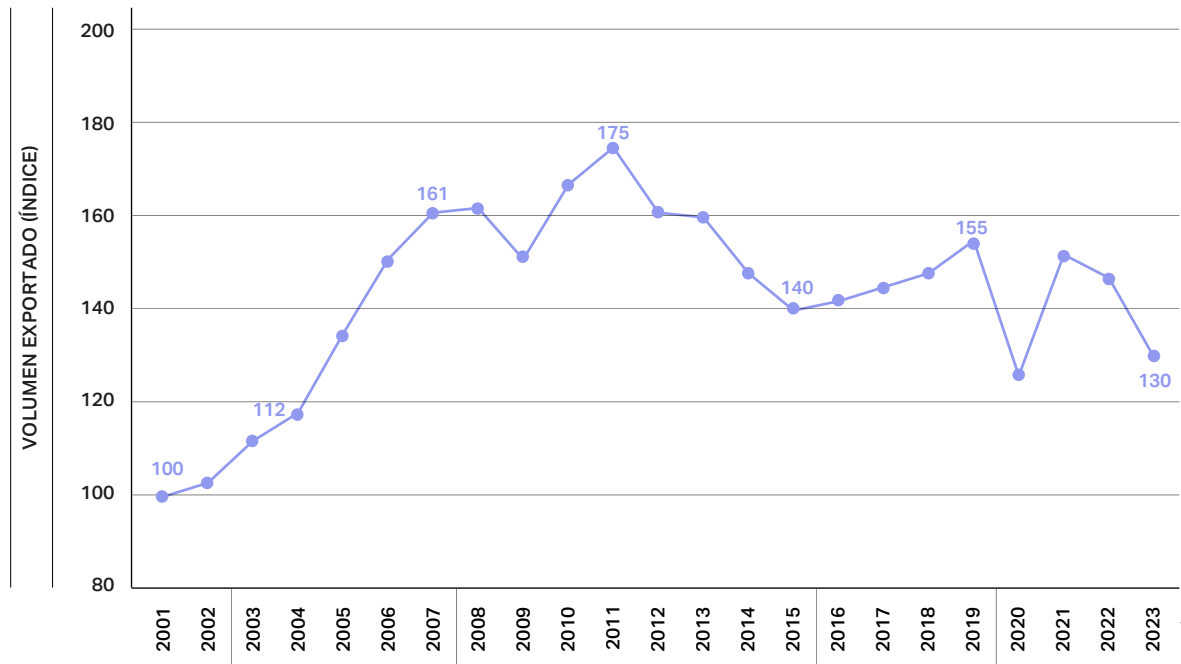
Nota: el dato de empresas a 2023 se estima empalmado hacia delante los datos de empresas del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial de 2022 con los de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Fuente: Fundar, con base en Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (2001-2022) y Superintendencia de Riesgos del Trabajo (2022-2023).



Evolución del volumen de manufacturas exportadas (índice 2001=100) (2001-2023)

Gráfico 8



Nota: se toma el promedio ponderado de las manufacturas de origen agropecuario (MOA) y no agropecuario (MOI).

Fuente: Fundar, con base en INDEC.

Si tomamos por ciclos políticos, vemos una expansión del PIB industrial per cápita, el empleo industrial y de las empresas industriales tanto en 2003-2015 y 2019-2023 y una retracción de estas variables entre 2015-2019 y, por ahora, tras el ciclo iniciado a fines de 2023⁹. Respecto a las exportaciones manufactureras, se incrementaron entre 2003-2015, entre 2015-2019 y en lo que va de 2024¹⁰, y se contrajeron entre 2019-2023.

A continuación, se analizan más minuciosamente las características que tuvo la política industrial en esos períodos. Como fuera señalado en la introducción, dicho análisis incluirá también una mención al contexto macroeconómico, dada su gran influencia tanto en la eficacia como en el diseño de tal política.

Las distintas etapas de la política industrial argentina en el siglo XXI

Desde la salida de la convertibilidad en 2002, la industria argentina tuvo un esquema de incentivos que atravesó cinco etapas:

- **2003 a 2007**, donde las condiciones macroeconómicas fueron muy favorables para la mayor parte de las ramas industriales y en donde la política industrial mostró tanto continuidades como rupturas con la heredada de los '90;

⁹ En los primeros ocho meses de 2024 el PIB industrial se contrajo 13,2%, muy por encima del promedio de la economía (-3,1%). En tanto, entre diciembre de 2023 y julio de 2024 hubo 1081 empresas y 29.000 asalariados industriales menos, de acuerdo respectivamente con la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) y la Secretaría de Trabajo de la Nación.

¹⁰ En los primeros nueve meses de 2024, las cantidades exportadas manufactureras subieron 17% interanual, impulsada por las manufacturas de origen agropecuario —principalmente producto del fin de la sequía agropecuaria que afectó negativamente las cifras de 2023—.

- **2007 a 2015**, donde la macroeconomía empezó a mostrar signos de deterioro y, en simultáneo, comenzaron a aparecer crecientes herramientas de política industrial, particularmente orientadas a las manufacturas de base no agropecuaria;
- **2015 a 2019**, donde se agudizaron los problemas macroeconómicos heredados y se reformó buena parte de la política industrial previa, con un giro aperturista de la economía y un reacomodamiento de precios relativos desde los sectores más protegidos hacia la agroindustria; y
- **2019 a 2023**, donde se evidenció un incremento del uso de herramientas de política industrial en un contexto de intensificación todavía mayor de los problemas macroeconómicos.
- **A fines de 2023**, el cambio de gobierno ha inaugurado una nueva etapa, que está yendo hacia el abandono de la mayoría de los dispositivos de política industrial del período anterior en un contexto de búsqueda de mayor apertura, desregulación y reducción del gasto público para eliminar el déficit fiscal.

El período 2003-2007

La salida de la convertibilidad en 2002 generó un profundo cambio en el sistema de incentivos de la economía argentina, que estimuló notoriamente al segmento transable de la economía. Esto se dio tanto como consecuencia de la fuerte suba del tipo de cambio real como por el saneamiento patrimonial de muchas empresas, producto de la llamada “pesificación asimétrica” de ese año ([Coatz y Schteingart, 2016](#))¹¹. Dentro del segmento transable, la industria manufacturera (sobre todo aquella de base no agropecuaria) fue un sector particularmente estimulado, debido a que experimentó menores derechos de exportación (gráfico 4). Ayudada por una mejora en las condiciones globales, la macroeconomía fue robusta en el período 2003-2007, permitiendo un crecimiento acelerado de la economía en general y de buena parte de la industria manufacturera en particular (Kosacoff, 2010; [Herrera y Tavosnanska, 2011](#); Kulfas, 2016; [Porta et al., 2017](#)). El buen desempeño industrial se plasmó en todas las variables: la producción subió 35% per cápita, abrieron unas 14.000 firmas industriales, se crearon casi 350.000 empleos asalariados industriales y las cantidades exportadas industriales subieron 44%, traccionadas tanto por las manufacturas de origen agropecuario como no agropecuario (gráficos 6, 7 y 8).

En esos años, la política industrial tuvo tanto continuidades como rupturas con la de los '90. Dentro de las continuidades, destacan un nivel elevado de apertura comercial (aunque sobre la base de un tipo de cambio real alto que favoreció la competitividad industrial), y la supervivencia de los principales regímenes de promoción, esto es, el subrégimen industrial de Tierra del Fuego y el régimen del bono de bienes de capital. El primero fue creado en 1972 con el objetivo de poblar la isla y otorgar beneficios fiscales —exención de ganancias, IVA y derechos de importación— a las empresas que produzcan en la provincia ([Hallak et al., 2023](#)). El segundo se promulgó en 2001 y nació como una medida compensatoria al sector fabricante local, luego de que se rebajaran a 0% los aranceles de maquinarias y equipos¹². Como se ve en el gráfico 3, en estos años el gasto tributario asociado al conjunto de regímenes de promoción casi no se movió (pasó del 0,58% al 0,59% del PIB), aunque hubo un cambio de composición interna, dado que estos dos regímenes ganaron peso en el total¹³.

¹¹ La “pesificación asimétrica” supuso que los depósitos que estaban dolarizados se pesificaran a razón de \$1,40 por dólar (más un ajuste por inflación) mientras que las deudas se pesificaban a razón de \$1 por dólar (más ajuste por inflación). En un contexto en donde el tipo de cambio había pasado de \$1 a \$3, esto supuso el saneamiento patrimonial de las empresas endeudadas en dólares y, particularmente, de las de los sectores transables, cuyos precios relativos se vieron muy favorecidos por la devaluación.

¹² El régimen del bono de bienes de capital fijaba una devolución equivalente al 14% del precio de venta neto del valor de los insumos importados para los productores locales ([Lavarello y Sarabia, 2017](#)). Si bien el régimen nació como medida compensatoria, en 2012, cuando se reintrodujeron los aranceles a los bienes de capital producidos en Argentina, pasó a ser directamente una medida de promoción.

¹³ Entre 2003 y 2007, ambos regímenes pasaron de dar cuenta del 0,26% del PIB al 0,39%. Este incremento no se explicó por cambios regulatorios sino por el dinamismo económico —que impactó de manera particularmente intensa en los sectores beneficiarios de estos regímenes (principalmente electrónica y metalmecánica)—, ya que son más sensibles a los ciclos económicos que la media. Dado que el gasto tributario está vinculado en cierta medida al nivel de actividad de las empresas beneficiarias, un crecimiento más rápido

Entre 2003 y 2007, la política industrial tuvo continuidades y rupturas con la de los '90: entre las primeras, un nivel elevado de apertura comercial —aunque sobre la base de un tipo de cambio real alto que favoreció la competitividad industrial—, la supervivencia de los principales regímenes de promoción y una política de incentivos a la industria automotriz.

También fue clara la continuidad de la política de incentivos a la industria automotriz heredada de la convertibilidad, como los aranceles del 35% a la importación extra Mercosur y la regulación del comercio regional a través del *flex* (que establece una relación máxima entre las importaciones y exportaciones de autos entre Argentina y Brasil). Otras continuidades fueron la persistencia de políticas horizontales creadas en los '90, como el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) —orientado a fomentar la innovación y la modernización tecnológica en el entramado productivo— y las de financiamiento a pymes; varias de estas políticas tuvieron efectos positivos en el desempeño productivo (ver [Anexo](#)). Si bien entre 2003 y 2007 no se crearon grandes instrumentos en esta materia, el contexto macroeconómico favorable repercutió positivamente tanto en el crédito pyme como en el destinado a la industria, que se expandieron tanto en términos absolutos como en relación al PIB (gráfico 2).

Más allá de las continuidades con los años '90, también existieron rupturas. El caso más relevante es la política hacia el sector primario —y, consecuentemente, los eslabones industriales aguas abajo—. Tras los cambios de precios relativos derivados de la salida de la convertibilidad y en un contexto de precios internacionales crecientes de materias primas, el Estado procuró captar parte de la renta de sectores como el agroindustrial y el hidrocarburífero, a partir de una suba en los derechos de exportación en 2002, que se consolidaría en años sucesivos y, particularmente, a partir de 2007 (gráfico 4). El alza de derechos de exportación —en algunos casos acompañada también por cupos cuantitativos a la exportación, como en carnes e hidrocarburos— también estuvo fundada en la necesidad de abaratar los precios de estas materias primas en el mercado interno, para así favorecer simultáneamente el poder adquisitivo de la población (y, con ello, la demanda de las industrias mercado-internistas) y el agregado de valor de estas materias primas en los eslabones aguas abajo ([Allan et al., 2024](#)). Si bien existió este incentivo para agregar valor, las industrias usuarias de estas materias primas (como la alimenticia o la de derivados del petróleo) se vieron también afectadas por los desincentivos al incremento de la producción primaria, o por el hecho de tener derechos de exportación mayores a la media manufacturera¹⁴.

La ruptura más importante con la década del '90 fue la política hacia el sector primario: el Estado procuró captar parte de la renta de sectores como el agroindustrial y el hidrocarburífero, a partir de una suba en los derechos de exportación en 2002, que se consolidaría en años sucesivos y, particularmente, a partir de 2007.

Por otra parte, durante este período empezaron a gestarse algunas iniciativas de trascendencia posterior. Dentro de ellas, destacan el puntapié inicial para proyectos de alta tecnología en sectores como el nuclear, el satelital o el de industrias para la defensa, a partir de la reactivación de la construcción de la central nuclear de Atucha 2, del pequeño reactor modular nuclear CAREM, la creación de la empresa ARSAT o el impulso a la fabricación nacional de radares. Otra novedad fue la sanción de un

en comparación con el promedio de la economía conlleva un aumento en dicho gasto. Dado que otros regímenes de promoción se contrajeron, la participación de Tierra del Fuego y los bienes de capital en el total del gasto tributario en regímenes pasó del 45% al 66%.

¹⁴ Por ejemplo, manufacturas como las carnes o los alimentos elaborados, si bien tenían alícuotas menores a la materia prima, por lo general tenían derechos de exportación mayores a las manufacturas de base no agropecuaria (gráfico 4).

nuevo régimen de promoción industrial en 2006, el de biocombustibles¹⁵. Por su parte, la política científico-tecnológica experimentó un creciente fondeo hacia sus programas (entre ellos el FONTAR) y hacia la formación de becarios e investigadores ([Lavarello y Sarabia, 2017](#))¹⁶.

El período 2007-2015

Esta etapa estuvo caracterizada por crecientes desequilibrios macroeconómicos: aparición de los déficits gemelos —fiscal y externo—, pérdida de reservas, atraso cambiario, mayores distorsiones en precios relativos, y controles cambiarios —a partir de 2011—. También, por peores condiciones globales —crisis internacional de 2008-9, y hacia fines del período, caída de términos del intercambio y recesión en los dos principales destinos de exportación de manufacturas de base no agropecuaria, Brasil y Venezuela—, que influyeron mucho en el desempeño de la industria. Las altas tasas de crecimiento de la producción y las exportaciones manufactureras del período anterior fueron desacelerándose hasta pasar a la lisa y llana contracción a partir de 2011 (gráficos 6 y 8). En simultáneo, durante estos años muchas herramientas de política industrial cobraron mayor fuerza, en parte para paliar las consecuencias negativas que el deterioro macroeconómico podría tener en diversas ramas industriales, y en parte para impulsar sectores considerados estratégicos.

Uno de los cambios más relevantes se produjo en la administración del comercio, que pasó de ser mayormente librecambista a crecientemente intervencionista (gráfico 5). Dado el limitado margen para modificar aranceles de importación —puesto que dependen mayormente de negociaciones en el marco del MERCOSUR—, durante la crisis internacional de 2008-9 se incrementó el uso de licencias no automáticas (LNA) de importación. El foco estuvo en los sectores considerados “sensibles” a la competencia extranjera, como textiles, calzado, juguetes o maquinaria agrícola. A partir de 2012, se pasó a un control mucho más abarcativo de importaciones con las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI), en un contexto de creciente escasez de divisas. En 2012-2013, la gestión de la herramienta no logró reducir las importaciones, que alcanzaron un nivel récord en 2013, pero sí complicó el abastecimiento de insumos para las empresas¹⁷. Esto llevó a su rediseño y profesionalización en 2014-2015, permitiendo agilizar parte del comercio y enfocar la administración en sectores con mayor potencial para la sustitución de importaciones. Las crecientes trabas a las importaciones permitieron, por un lado, sostener la cantidad de empresas y empleo industrial (gráfico 5). Por el otro, supusieron un encarecimiento del 7% en el precio relativo de los bienes entre 2007 y 2015, dato muy llamativo dada la profunda apreciación cambiaria registrada¹⁸. A la vez, tuvieron un impacto negativo en la competitividad de muchas empresas industriales debido al encarecimiento de insumos ([Bernini y García Lembergman, 2020](#), ver [Anexo](#)).

Durante el período 2007-2015, uno de los cambios más relevantes se produjo en la administración del comercio, que pasó de ser mayormente librecambista a crecientemente intervencionista.

¹⁵ En 2004 se creó el Régimen de Promoción de la Industria del Software, que otorgó beneficios fiscales y estabilidad fiscal para incentivar este sector. No lo analizamos aquí, dado que el software no forma parte de la industria manufacturera —que es el foco de este trabajo— sino de los servicios basados en el conocimiento. Sin embargo, sí se trabajó en la serie “[Anatomía de la industria del software](#)” de Fundar.

¹⁶ La función ciencia y técnica del gasto público consolidado pasó del 0,20% del PIB en 2003 al 0,24% en 2007, de acuerdo con datos del Ministerio de Economía de la Nación (gráfico 1). En términos reales, equivale a una suba del 63%.

¹⁷ En 2012-2013 se les exigía a las empresas tener un balance comercial equilibrado (política conocida como “1 a 1”, esto es, se habilitaba un dólar de importación por cada dólar exportado). En la práctica, el esquema dificultó la operatoria de las pymes, que se vieron afectadas en el abastecimiento de insumos y maquinarias. En cambio, las grandes firmas lograban eludir esta regla, triangulando exportaciones de productos primarios (por ejemplo, compraban poroto de soja a otras firmas y las exportaban a través de su empresa).

¹⁸ Los datos de precios corresponden a diciembre de 2007 y diciembre de 2015 con base en la Dirección de Estadísticas de San Luis y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el mismo período, el tipo de cambio real se apreció un 47%, de acuerdo al BCRA. Dado que los bienes son transables, la apreciación cambiaria tiende a abaratarlos frente a los servicios (y viceversa con las devaluaciones).

Por su parte, en un contexto de aceleración inflacionaria el gobierno adoptó una estrategia de regulación de precios en distintos tipos de bienes y servicios. La política involucró la intervención sobre las exportaciones de ciertos bienes agroindustriales básicos, como carnes y trigo, que estuvieron limitadas con el objetivo de abastecer el mercado interno; en ambos casos, el resultado a mediano plazo fue el estancamiento de la producción primaria, y consiguientemente de los eslabones industriales asociados. Tampoco se logró el objetivo de abaratar los precios relativos de los alimentos, que durante las últimas dos décadas subieron casi siempre por encima de la inflación ([Scheingart et al., 2024](#)). En la misma línea, los precios máximos y retenciones sobre el sector de hidrocarburos redujeron la producción local, con impactos negativos en el sector industrial, tanto por el creciente uso de divisas para importar energía como por una demanda poco pujante hacia las ramas proveedoras y una oferta limitada hacia industrias usuarias. Esta situación empezó a ser revertida luego de la estatización de YPF en 2012 y la implementación de agresivos incentivos a la producción, los cuales se consolidarían en los gobiernos sucesivos por medio de distintos instrumentos, como baja de retenciones (gráfico 4), mejoras de precios y subsidios ([Arceo et al., 2022](#)).

Durante 2007-2015, se incrementaron considerablemente los recursos destinados hacia la política industrial (gráficos 1, 2 y 3). Se crearon nuevas herramientas de financiamiento productivo —como la Línea de Crédito para la Inversión Productiva (LCIP) de 2012, que obligaba a los bancos a volcar el 5% de sus depósitos en crédito productivo y apuntaba especialmente a pymes— o al consumo de bienes de fabricación nacional —como el Ahora12—. Estos instrumentos tuvieron un impacto considerable. La LCIP permitió incrementar con fuerza el crédito a la industria, pasando del 1,3% del PIB en 2007-2011 a casi el 2% en 2012-2015 (gráfico 2). De la misma forma, Ahora12 contribuyó a sostener la demanda en un contexto donde el salario real empezaba a estancarse y la macroeconomía se deterioraba. Además de la LCIP y el Ahora12, proliferaron varios otros programas de apoyo a pymes, algunos de los cuales tuvieron efectos positivos en el empleo y la competitividad de las firmas, aunque la capilaridad fue limitada¹⁹ (ver [Anexo](#)).

Por otro lado, también aumentó el fondeo a la política científico-tecnológica²⁰ y hacia sectores de alta tecnología como el nuclear, las industrias de la defensa (aviones y radares, entre otros) y el satelital. Esto permitió algunos hitos relevantes, como por ejemplo el lanzamiento de los satélites ARSAT-1 y ARSAT-2 en 2014 y 2015, respectivamente, que puso a INVAP —la empresa pública que los manufacturó— dentro del club de las 18 firmas mundiales que a la fecha han podido fabricar este tipo de bienes altamente intensivos en conocimiento²¹. A nivel nuclear, se sostuvo el Plan de Reactivación del Sector Nuclear de 2006, que derivaría en la puesta en marcha de la tercera central nucleoelectrónica (Atucha 2) en 2014, cuya construcción había estado frenada entre 1994 y 2006 ([Caro, 2023](#)). Dicho Plan también contemplaba la inversión en el proyecto CAREM, el cual mostró significativos avances entre 2007 y 2015.

A partir de capacidades consolidadas de larga data en el sistema de ciencia y tecnología, la política productiva ayudó también a dar forma a un polo biotecnológico vibrante, con algunos casos reconocidos de éxito en el campo de la biotecnología ligada a la salud (como MabXience, desarrolladora de anticuerpos monoclonales) o al agro (como Bioceres, desarrolladora de cultivos tolerantes a sequías en conjunto con investigadores del CONICET). En ambos casos, un factor decisivo fue la conjunción de un sistema de ciencia y tecnología con trayectoria en campos como ciencias biológicas y de la salud, y el financiamiento por parte del sector público (principalmente a través de la Agencia Nacional de I+D+i)²².

¹⁹ Dentro de estos programas pueden mencionarse el Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC), el de Expertos Pyme o varias líneas de financiamiento de la Secretaría Pyme. Estos programas lograron llegar a no mucho más que 10.000 empresas, cifra poco significativa teniendo en cuenta que en el total de la industria manufacturera hay más de 50.000 y en el conjunto de la economía más de 500.000.

²⁰ Por ejemplo, en 2009 se creó el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC). El FONARSEC se constituyó en la primera experiencia de financiamiento asociativo público-privado orientado a incentivar la transferencia tecnológica, fortalecer capacidades sectoriales (en rubros como salud, nanotecnología, TICs, energías alternativas, agroindustria y agrobiotecnología) y crear empresas de base tecnológica.

²¹ Esas 18 empresas son de 12 países (Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, Rusia, Japón, China, India, Israel, Turquía y Argentina).

²² Por ejemplo, Bioceres recibió financiamiento en formato de Aportes No Reembolsables (ANRs) desde 2005 hasta 2012. Además, se asoció con el CONICET para crear el Instituto de Agrobiotecnología de Rosario (INDEAR) en el año 2004. Los apoyos de la Agencia recibidos por Bioceres y por INDEAR fueron cruciales para desarrollar su infraestructura de laboratorios, incorporar capacidades científicas y financiar el desarrollo de proyectos.

Otras novedades relevantes tuvieron que ver con las empresas públicas y la compra pública. Por un lado, en estos años se estatizaron varias empresas públicas privatizadas en los '90: el caso más destacado fue el de YPF en 2012, a partir del cual comenzó a cobrar forma el desarrollo de Vaca Muerta. Esta formación es actualmente uno de los complejos productivos con mayor dinamismo y con potencial a futuro del país en materia de generación de divisas y capacidades industriales, tanto aguas arriba (bienes de capital) como aguas abajo de la cadena (gas natural licuado y petroquímica). Tras la estatización, en 2013 se creó Y-TEC, una compañía de I+D para la industria energética creada por YPF y el CONICET. En tanto, se observó un mayor rol de la compra pública como herramienta de política industrial, por ejemplo, hacia industrias como las de defensa, la satelital y las de la salud (en este último caso dirigida a incrementar la producción nacional de ciertas vacunas y medicamentos).

No obstante, buena parte del incremento en los recursos volcados a política industrial se lo llevó el régimen de Tierra del Fuego, a partir de la elevación en 2009 de los impuestos internos a los productos electrónicos (celulares, televisores y *notebooks*, fundamentalmente) que no fueran ensamblados en la isla. El gasto tributario del régimen se disparó, pasando del 0,20% del PIB en 2009 al 0,43% en 2015 (el récord fue en 2013 con 0,49%, ver al respecto el gráfico 1). Así, de acuerdo con [Lavarello y Sarabia \(2017\)](#), entre 2004/2006 y 2010/2013 el régimen fueguino pasó de explicar el 21% del total de recursos transferidos a la industria manufacturera al 37%, una cifra más de 20 veces superior a su contribución al PIB industrial. A pesar de ello, fueron escasos sus avances en materia de agregación de valor, exportaciones o generación de encadenamientos con el resto del entramado productivo y tecnológico ([Hallak et al., 2023](#), y ver al respecto el Anexo).

El período 2015-2019

Durante el gobierno de Cambiemos, hubo una primacía de la política macroeconómica por sobre la política productiva, que perdió peso en la agenda. A pesar de los intentos de ordenamiento económico —que incluyeron una rápida salida de los controles cambiarios vigentes desde 2011—, los problemas macroeconómicos se agudizaron, dando como resultado un agravamiento de la situación inflacionaria y una contracción del PIB per cápita (-7,8%). Esos años estuvieron también marcados por la búsqueda de una mayor apertura comercial y, principalmente a partir de 2018, de un mayor equilibrio fiscal, lo que supuso menores recursos fiscales para la política productiva, entre otras cosas. Se redujo el financiamiento para programas de desarrollo productivo, se frenó el impulso a la mayoría de los proyectos de alta tecnología en rubros como el satelital, la defensa y nuclear —con la excepción del CAREM— y también se recortó considerablemente el gasto en ciencia y tecnología (gráfico 1). El encarecimiento del crédito productivo y la caída de ventas —fruto de la recesión y la mayor penetración de importaciones— generaron serios problemas de iliquidez en muchas firmas. En ese contexto, la caída de la producción industrial resultó mayor a la de la economía (-17% per cápita), cerraron 5000 empresas industriales y se destruyeron 129.000 empleos manufactureros (gráficos 6 y 7). No obstante, las exportaciones industriales (+11%) recuperaron parte de lo perdido en los años previos, producto de un tipo de cambio real más alto, cambios en los derechos de exportación y una mayor apertura comercial (gráfico 8).

La prioridad del gobierno de Cambiemos estuvo en la cuestión macroeconómica, pero a nivel productivo también tuvo una estrategia: la apuesta fue por una mayor especialización en recursos naturales, la agroindustria y los servicios basados en el conocimiento.

Si bien la prioridad del gobierno estuvo en la cuestión macroeconómica, a nivel productivo también tuvo una estrategia. La apuesta estuvo en una mayor especialización en recursos naturales, la agroindustria y los servicios basados en el conocimiento, con gran parte de la industria manufacturera

tomando un rol secundario dentro de ella, y con los sectores industriales intensivos en mano de obra y la metalmecánica contrayéndose. Como modelo a seguir se planteó Australia, país que desde los años '70 viró de una estrategia sustitutiva de importaciones a una economía más integrada al comercio internacional, con el sector primario (minería, hidrocarburos, agro) como el gran generador de divisas, y en donde el cierre paulatino de ciertas industrias otrora protegidas no era considerado particularmente problemático ([Schteingart y Tavosnanska, 2022](#)).

En esta línea, uno de los cambios principales en la política industrial fue el abandono de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) apenas iniciado el gobierno, las cuales fueron reemplazadas por el Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (SIMI) ([O'Farrell et al., 2022](#)). Este esquema de administración del comercio presentaba mayores parecidos con el vigente hasta 2008 (gráfico 5)²³. A nivel arancelario no hubo grandes modificaciones, producto de las restricciones existentes en el marco del MERCOSUR; sin embargo, una excepción fue la eliminación en 2017 de las tarifas aduaneras para las computadoras y *notebooks*, que pasó de 35% a 0%, con impactos bajistas en los precios relativos²⁴. Esto, sumado a la reducción de algunos incentivos fiscales a la producción electrónica en Tierra del Fuego y la recesión local, supuso una considerable merma en el gasto tributario del régimen fueguino (gráfico 3), el cual, no obstante, siguió sin mayores reformas. Otro cambio relevante en la política industrial fue la eliminación, apenas comenzado el gobierno, de las retenciones a las exportaciones, con excepción del complejo sojero. Esto significó una mayor mejora relativa en los eslabones primarios vis a vis los industriales y, dentro de estos, de la agroindustria respecto del resto de las manufacturas, cuyas alícuotas partían de niveles más bajos. Sin embargo, esta baja se revertiría parcialmente en 2018-2019, cuando se puso como objetivo central de la política económica la eliminación del déficit fiscal (gráfico 4).

Si bien la política productiva perdió peso en la agenda y a nivel presupuestario, el gobierno impulsó algunas iniciativas relevantes, particularmente en los dos primeros años, antes de que la prioridad fuera al ajuste fiscal. Ejemplos de ello fueron la [Ley Autopartista Nacional \(27.263\)](#), que incrementó los subsidios para fomentar la integración nacional del sector automotriz; la [Ley de Comercio Argentino y Desarrollo de Proveedores \(27.437\)](#), que mejoró las condiciones de las empresas nacionales para acceder a las compras estatales; y la [Ley PyME \(27.264\)](#), que redujo la presión tributaria de las empresas de menor facturación. El gasto tributario de esta ley pasó a ser del 0,25% del PIB hacia 2019, una magnitud similar a la del régimen de Tierra del Fuego (gráfico 3). Por su lado, en 2017 se sancionó la [Ley de Emprendedores \(Ley 27.349\)](#), que creó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE), con el objetivo de crear y consolidar un ecosistema emprendedor con potencial de desarrollar industrias de base tecnológica ([Gonzalo et al., 2022](#)). El FONDCE fue importante para la creación de decenas de *startups* en campos como el biotecnológico, permitiendo aprovechar así las capacidades acumuladas en los años previos en el sistema público de ciencia y tecnología, principalmente en instituciones como el CONICET. Por otro lado, en 2019 se amplió el régimen de software creado en 2004 a los sectores de biotecnología, audiovisual y nanotecnología, nuclear, satelital y de servicios profesionales, renombrándolo como [Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento \(Ley 27.506\)](#).

Otra novedad tuvo que ver con las energías renovables, que desde octubre de 2015 contaban con un marco regulatorio (a partir de la [Ley 27.191](#)) de promoción. Para incorporar nuevos proyectos eléctricos renovables, se implementaron varios instrumentos, entre los que destacó el Programa RenovAr. Mientras duró (hasta la crisis iniciada en 2018), esta iniciativa contó con algunos beneficios fiscales y arancelarios para la producción local de equipamientos, con un esquema de integración baja pero creciente en el tiempo ([Drucaroff y Farina, 2022](#)).

²³ Si bien en este gráfico se observa que formalmente una parte de las importaciones siguió estando bajo el régimen de LNA, en la práctica la gran mayoría de las licencias se aprobaban como si fueran automáticas.

²⁴ Tomando datos del IPC-CABA, se puede ver que el precio en dólares de las computadoras cayó 25% entre diciembre de 2016 y diciembre de 2019. No obstante, el abaratamiento relativo ya se venía produciendo desde el abandono de las DJAI a fines de 2015: si tomamos diciembre 2015 contra diciembre 2019, la baja llegó al 34% en dólares.

Por último, durante este período se puso mayor énfasis en promover políticas productivas horizontales (esto es, no dirigidas *ex ante* hacia un sector en particular). Dentro de ellas, destacaron las de simplificación burocrática y la facilitación del comercio, a partir de instrumentos como la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), la plataforma Exporta Simple, la simplificación en la creación de empresas (a partir de la figura de las sociedades anónimas simplificadas —SAS—) o la digitalización de trámites.

El período 2019-2023

Tras el regreso del peronismo al gobierno a fines de 2019, la política productiva recuperó protagonismo en la agenda. No obstante, lo hizo en un entorno caracterizado primero por la pandemia de COVID-19, y luego por la seria profundización de los desequilibrios macroeconómicos, cuya manifestaciones más evidentes fueron una sostenida aceleración inflacionaria, una elevada brecha cambiaria, una creciente distorsión de precios relativos y la pérdida de reservas en el BCRA. La agudización de los problemas macroeconómicos, sumado a una seria sequía en 2023, hicieron que la economía no lograra consolidar la recuperación de la pospandemia (2021-2022), y que el PIB per cápita se contrajera 0,8% adicional entre 2019-2023. No obstante, el PIB industrial per cápita, favorecido por la política productiva, creció 5,4% y recuperó una pequeña parte de lo perdido entre 2011 y 2019 (-25,1%). Asimismo, se crearon unas 1500 empresas y 97.000 empleos industriales (gráficos 6 y 7). Aun así, al igual que en 2011-2015, las cantidades exportadas industriales volvieron a contraerse (-16%, gráfico 8).

Con el regreso del peronismo al gobierno a fines de 2019, la política productiva recuperó protagonismo en la agenda, pero lo hizo en un entorno caracterizado primero por la pandemia de COVID-19, y luego por la seria profundización de los desequilibrios macroeconómicos.

El mayor protagonismo de la política productiva se evidenció en el incremento en el gasto público, tanto con función industria como con función ciencia y técnica (gráfico 1). En el primer caso, se produjo un drástico salto en los años de la pandemia (2020-2021), en los cuales se multiplicó el financiamiento al sector productivo a través de dos instrumentos: el Fondo de Garantías (FOGAR), en donde el Estado salió de garante ante empresas para que estas pudieran tener mayor acceso al financiamiento con los bancos; y el Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEP), que subsidió tasas de interés y otorgó créditos. Pasada la pandemia, ambos fondos persistieron, aunque con menores recursos y con una redefinición de objetivos, que pasaron a ser más ofensivos (financiar proyectos de inversión) que defensivos (contener daños en la liquidez generados por el COVID-19). En tanto, la suba del gasto en función ciencia y técnica se explicó por dos motivos: la ampliación de la nómina de investigadores y el mayor fondeo para programas. Entre estos, destacaron los de inversión en infraestructura y equipamiento federal o los de financiamiento ejecutados por la Agencia Nacional de Promoción de la I+D+i.

Además del creciente gasto público dirigido a política industrial, otro quiebre frente al período previo fue el mayor uso del comercio exterior administrado, tanto para ahorrar divisas como para recuperar la producción y el empleo industrial. Inicialmente, el porcentaje de las importaciones bajo la forma de licencias no automáticas (LNA) alcanzó el 31%²⁵, las cuales se concentraron en cadenas como

²⁵ Como se mencionó anteriormente, entre 2016 y 2019, en la práctica, la gran mayoría de las posiciones bajo Licencias No Automáticas (LNA) se aprobaban como si fueran licencias automáticas. Aunque formalmente, en 2019, el 22% de las importaciones estaba regulado por LNA, no se hacía un uso efectivo de esta herramienta. Con el cambio de gobierno, las LNA comenzaron a implementarse como una barrera real, más que simplemente formal.

la automotriz, línea blanca, maquinaria agrícola y textiles, entre otras. El mayor impacto se verificó en industrias como la de maquinaria agrícola (con años récord de producción en 2021 y 2022) y la automotriz (que en 2023 alcanzó el mayor nivel de producción desde 2013). En ambos casos, si bien no hubo grandes incrementos en la integración nacional, sí hubo un cambio drástico en la participación de mercado de los productos nacionales, aunque a costa de precios relativos notablemente mayores²⁶. Algo similar ocurrió con sectores como textil-indumentaria y calzado, aunque con menor recuperación de la producción. En 2022, en un contexto de creciente escasez de divisas —explicada por la agudización de los desequilibrios macroeconómicos—, la administración del comercio pasó a ser mucho más abarcativa y a incluir casi la totalidad de los bienes. La creciente dificultad para acceder a insumos y maquinarias importadas, sumada a una elevada discrecionalidad en la otorgación de permisos de importación, impactó negativamente en la producción y las exportaciones industriales, que frenaron la recuperación de la pospandemia. Por otro lado, en 2023 se volvieron a subir los aranceles a las *notebooks* que había bajado el gobierno anterior, promoviendo así a un sector ensamblador de escasa generación de empleo y valor agregado.

Respecto a los derechos de exportación, hubo más continuidades que rupturas con el esquema vigente desde 2018 (gráfico 4). No hubo subas marcadas como había pasado en buena parte del período 2003-2015, aunque sí se priorizó reducir alícuotas en aquellos productos de mayor elaboración dentro de una misma cadena, con el objetivo de incentivar la agregación de valor. No obstante, en 2022-2023, y ante la necesidad de conseguir divisas rápidamente, el gobierno decidió otorgar un tipo de cambio más alto para ciertos *commodities* agropecuarios (principalmente, soja), lo que distorsionó notablemente el esquema previo. Por otro lado, cabe mencionar que, a diferencia de la anterior experiencia peronista, entre 2019-2023 se evitó poner cupos cuantitativos de exportación a ciertos alimentos (carnes, maíz o trigo), los cuales sólo se implementaron esporádicamente.

En cuanto a los regímenes de promoción, durante estos años hubo novedades y continuidades. En primer lugar, en 2022 se reestructuró el régimen de promoción de bienes de capital creado en 2001, apuntando a mejorar sus históricos problemas de gestión administrativa —que conllevaba muchas veces grandes demoras burocráticas—²⁷ y a premiar a aquellas empresas con buen desempeño exportador y en I+D. Por su lado, el gobierno prorrogó por 15 años más el subrégimen industrial fueguino (que vencía en 2023) y también incrementó en 2020 un diferencial impositivo que el gobierno de Cambiemos había eliminado para favorecer la producción en la isla. Incluyó una novedad: la creación del Fondo para la Ampliación de la Matriz Productiva (FAMP), que exige a las empresas destinar parte de sus beneficios fiscales a proyectos que permitan diversificar la matriz productiva fueguina ([Hallak et al., 2023](#)). También se prorrogó el régimen de biocombustibles —que vencía en 2021—, mostrando —al igual que con los casos anteriores— las serias dificultades que ha tenido Argentina para desarmar un régimen de promoción una vez que ha sido creado. Por su lado, si bien no es estrictamente un régimen de promoción, una novedad del período fue la creación en 2022 de un marco regulatorio para la producción de cannabis medicinal y cáñamo industrial ([Ley 27.669](#)), con miras a generar un sector productivo nuevo de base bioeconómica.

Respecto a las políticas hacia sectores de alta tecnología, durante estos años se retomó el fondeo a varios proyectos que habían sido frenados en el período previo, en campos como las industrias de la defensa y la satelital, y también se promovieron proyectos ligados a las industrias de la salud (ejemplo de ello fue el de la vacuna argentina contra el COVID-19). La reactivación de proyectos ligados a la defensa tuvo como prolegómeno la creación del Fondo Nacional para la Defensa (FONDEF) en 2020, por medio de la [Ley 27.565](#), que otorgaba un presupuesto creciente en el tiempo para reequipar a

²⁶ En el caso del mercado automotor, los vehículos nacionales pasaron de alrededor del 30% en 2019 a superar el 50% dos años más tarde y el 70% en 2023. De acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC, entre 2019 y 2023 los precios de los vehículos subieron 37% por encima del nivel general.

²⁷ Por ejemplo, hasta su reforma en 2022 el régimen suponía que el bono a pagar se calculara contra las ventas de una empresa, verificando factura por factura. Eso lo hacía muy engorroso de administrar, generando grandes demoras operativas y quejas por parte de las empresas. En efecto, la notable caída en el gasto tributario de este régimen entre 2019-2022 (gráfico 3) se explica por problemas en la gestión del bono.

las Fuerzas Armadas. En cuanto al complejo nuclear, el financiamiento al CAREM también continuó, pero el grado de avance se desaceleró. También en el campo nuclear, se avanzó en el reactor multi-propósito RA10, diseñado por INVAP, que avanzó a la fase final de construcción. Su puesta en marcha permitiría exportar radioisótopos de uso médico a América Latina.

Por otro lado, en 2021 el gobierno nacional —en conjunto con el de la provincia de Mendoza— estatizó la empresa metalmecánica IMPSA, que se encontraba en proceso de quiebra, con el objetivo de preservar sus capacidades acumuladas como proveedora de tecnología para el sector energético.

La etapa abierta a fines de 2023

La llegada al gobierno de Javier Milei en diciembre de 2023 está suponiendo un nuevo viraje en la política industrial. De modo mucho más pronunciado aun que lo que fue en el período 2015-2019, los primeros meses estuvieron marcados por una total primacía de la política macroeconómica respecto a la política productiva y por una amplia vocación de reformas desreguladoras. La primacía de la macro por sobre lo productivo se explica por la magnitud de los problemas macroeconómicos heredados, pero fundamentalmente por la convicción de que la intervención estatal en la economía en general y la política productiva en particular generan problemas antes que soluciones. Detrás del enfoque económico del nuevo gobierno, sobrevuela la idea de que "la mejor política industrial es aquella que no existe", tan típica del discurso predominante en los '80 y los '90²⁸. Es en ese contexto que debe entenderse el carácter fuertemente desregulador del [Decreto de Necesidad y Urgencia \(DNU\) 70/2023](#) sancionado a pocos días de iniciado el mandato, de la [Ley de Bases y Punto de Partida para la Libertad de los Argentinos \("Ley Bases"\)](#) aprobada por el Parlamento a los pocos meses de iniciado el gobierno, y de la creación de un Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado. El DNU incluyó, entre otras medidas, la derogación de la [Ley de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores](#) que había sido sancionada en 2018.

Por otro lado, la combinación entre un fuerte ajuste fiscal y la convicción ideológica de que es el mercado quien tiene que asignar los recursos en materia sectorial explica la magnitud de los recortes al gasto público en política industrial, científica y tecnológica²⁹. Como consecuencia de estos recortes, se ha frenado la ejecución de la mayoría de los programas de organismos como la Agencia de I+D+i, de proyectos de alta tecnología como el CAREM, del financiamiento a sectores productivos de la Secretaría de Industria o la formación de nuevos investigadores en el CONICET.

Con la llegada de Milei al gobierno, un fuerte ajuste fiscal y la convicción ideológica de que es el mercado quien tiene que asignar los recursos explican la magnitud de los recortes al gasto público en política industrial, científica y tecnológica.

Otro quiebre con el gobierno anterior es el retorno de la agenda de la apertura comercial, con el objetivo principal de reducir los precios relativos de los bienes, cuyo sendero fue alcista durante gran parte de los últimos 20 años ([Schteingart et al., 2024](#)). Apenas asumida, la nueva gestión eliminó los mecanismos de administración del comercio heredados de la etapa previa, de modo similar a lo ocurrido apenas comenzado el gobierno de Cambiemos. También se han ido desmontando diversas medidas para-arancelarias creadas en el pasado (como por ejemplo ciertos reglamentos técnicos que en la práctica protegían a sectores industriales, como el textil-indumentaria, calzado,

²⁸ En el [discurso del Día de la Industria del 2/9/2024](#), el presidente Milei sostuvo, entre otras cosas, que "las supuestas políticas de desarrollo sectoriales, a costa de una macro destrozada, están condenadas a fracasar".

²⁹ De acuerdo con el Presupuesto 2025, se deduce que en 2024 el gasto real en función ciencia y técnica se terminará contrayendo un 35% respecto a 2023, mientras que en función industria un 63%.

bicicletas o el siderúrgico, entre otros), aunque hasta el momento no hubo grandes cambios en la política arancelaria.

Es en este marco de fuerte ajuste fiscal, recesión y eliminación de dispositivos de política industrial que debe entenderse la notable caída de la producción manufacturera: según el INDEC, en los primeros ocho meses del año se retrajo 13,2%, una cifra muy superior a la media de la economía (-3,1%), y con la particularidad de que 15 de sus 16 ramas estuvieron en retracción³⁰. Entre fines de 2023 y julio de 2024 también se contrajo en casi 1100 la cantidad de empresas industriales activas y en 29.000 la cantidad de empleos industriales. En tanto, se recuperó en 17% las cantidades exportadas de productos manufacturados, principalmente por lo ocurrido con las de origen agropecuario tras el fin de la sequía de 2023³¹.

A pesar de la prédica de que la mejor política industrial es aquella que no existe, sí se ha creado un nuevo marco normativo de claras implicancias productivas: el Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI), que ha sido uno de los capítulos clave de la Ley Bases. El RIGI otorga una gran variedad de incentivos fiscales, cambiarios y aduaneros³² para promover inversiones superiores a los 200 millones de dólares en ocho sectores considerados "estratégicos": petróleo y gas, minería, turismo, forestoindustria, siderurgia, infraestructura, energía y tecnología (dentro de esta categoría entran electromovilidad, biotecnología, nanotecnología, satelital, nuclear, aeroespacial, software, robótica, industrias de la defensa e inteligencia artificial). Si bien varios de los sectores elegibles para el RIGI son manufactureros (gas natural licuado, petroquímica, forestal, siderurgia, electromovilidad y algunas industrias de alta tecnología como las mencionadas), la reducción de aranceles a la importación de bienes de capital e insumos, la escasez de condicionalidades para el desarrollo de proveedores locales y las facilidades para la importación limitan fuertemente el poder de arrastre que estos sectores pueden tener sobre el resto del entramado industrial local.

Así como están dándose fuertes rupturas en muchos planos de la política industrial, hay dimensiones en donde hasta ahora ha primado la continuidad. Por un lado, más allá de la narrativa de que es necesario reducir la carga tributaria a las empresas, hasta ahora el gobierno ha mantenido prácticamente inalterada la estructura de derechos de exportación heredada³³. Por otro lado, tras haber sido un crítico vehemente en el pasado, el presidente electo ha manifestado su apoyo al régimen de Tierra del Fuego, una de las políticas industriales más costosas e ineficientes que tiene el país, a la cual el gobierno nacional consideró como un "[derecho adquirido](#)" a fines de 2023.

A modo de resumen, la tabla 1 estiliza las principales características de la política industrial descriptas a lo largo de toda esta sección.

Tabla 1

30 La única excepción fue refinación de petróleo, que creció 0,7% interanual en ese período.

31 Primeros tres trimestres de 2024 versus mismo período de 2023

32 Dentro de los beneficios a las empresas que entren en el RIGI, destacan la disminución del impuesto a las Ganancias, la amortización acelerada de inversiones, la toma del impuesto a créditos y débitos a cuenta de Ganancias, límites a la posibilidad de poner derechos de exportación, importación de bienes de capital nuevos e insumos con arancel cero, bajos requisitos de integración local, estabilidad fiscal por 30 años y libre disponibilidad de divisas.

33 Una de las pocas excepciones ha sido la reducción de derechos de exportación a productos agroindustriales como lácteos y carnes en agosto de 2024.

Características estilizadas de la política industrial argentina en el siglo XXI

		2003-2007	2007-2015	2015-2019	2019-2023	2023-2024
Macroeconómica	Contexto macro	TCR alto y estable, superávit gemelos, crecimiento acelerado, contexto internacional favorable, inflación controlada	TCR apreciadose, erosión de superávits gemelos, cepo y estancamiento a partir de 2011, inflación creciente	2016-2017: TCR apreciado, déficits externos. 2018-2019: crisis de balanza de pagos, ajuste fiscal, recesión e inflación creciente	Recesión (pandemia) y recuperación, TCR apreciado, cepo, escasez severa de divisas, inflación creciente	Fuerte ajuste fiscal, recesión, desaceleración inflacionaria
Política industrial	Gasto en función ciencia y técnica	Creciente	Creciente	Decreciente	Creciente	Decreciente
	Gasto en función industria	Creciente	Creciente	Decreciente	Creciente	Decreciente
	Crédito a la industria y pymes	Creciente (por buena macro)	Creciente (LCIP y otros instrumentos)	Decreciente (post 2018)	Estable	n/d
	Gasto tributario en regímenes de promoción económica	Total: estable. Tierra del Fuego: ligeramente creciente	Total: creciente. Tierra del Fuego: muy creciente	Total: levemente creciente (por Ley Pyme. Tierra del Fuego: decreciente	Total: decreciente (por Ley Pyme). Tierra del Fuego: creciente	n/d
	Esquema de derechos y cupos de exportación	Diferenciación clara entre sector primario/agroindustria (altos y crecientes) y resto de industria (bajos); cupos de exportación a carnes	Similar a período anterior (con fuerte baja en hidrocarburos desde 2012)	Menor diferenciación entre sectores; bajos DEX (2015-18), medios DEX (2018-19); sin cupos	Levemente mayor diferenciación entre sectores (elaborados vs no elaborados); DEX similares a 2018-19; pocos cupos	DEX: similar a período anterior; sin cupos
	Administración del comercio exterior	Baja	2007-2011: Media (licencias no automáticas). 2012-2015: alta (DJAI)	Baja	2020-2021: media (SIMI). 2022-2023: alta (SIRA)	Nula
Desempeño industrial	PIB per cápita industrial	Creciente	2007-2011: creciente. 2011-2015: decreciente	Decreciente	Creciente	Decreciente
	Cantidad de empresas industriales	Creciente	2007-2011: creciente. 2011-2015: estable	Decreciente	Creciente	Decreciente
	Empleos industriales formales	Creciente	Creciente	Decreciente	Creciente	Decreciente
	Cantidades exportadas industriales	Creciente	2007-2011: creciente. 2011-2015: decreciente	Creciente	Decreciente	Creciente

Tabla 1



Un balance de la política industrial argentina en el siglo XXI

En los últimos 20 años, Argentina implementó diversas iniciativas de política industrial. Salvo algunas excepciones, estas se caracterizaron por su naturaleza altamente pendular. Esta oscilación responde a las diferencias de visión entre las fuerzas políticas que gobernaron el país sobre el rol de la industria manufacturera en el desarrollo, y la importancia del Estado para promoverla, influenciadas a su vez por las alianzas sociopolíticas que forjaron —un aspecto que no se aborda en este trabajo³⁴—. Asimismo, las condiciones macroeconómicas, mediadas por dichas visiones, impactaron notablemente en el derrotero que tuvo la política industrial y también afectaron su eficacia.

Durante los gobiernos peronistas (2003-2015 y 2019-2023), predominó la idea de que la industria manufacturera (en particular, aquella que no es de base agropecuaria) y el rol del Estado para fomentarla son claves para el desarrollo económico. Eso permite entender por qué: a) se incrementaron los recursos volcados hacia la política industrial; b) la protección ante las importaciones fue también creciente; y c) existió un claro sesgo antiagroindustrial.

Esa combinación arrojó resultados mixtos. En primer lugar, la suba de los recursos volcados hacia la política industrial fue importante para que tanto la producción manufacturera como la cantidad de empresas y puestos de trabajo industriales se expandieran durante buena parte de esos años. En particular, fueron decisivos para construir capacidades destacadas en industrias de alta tecnología, donde Argentina sobresale a nivel regional, como la satelital, la nuclear, la de ciertas industrias para la defensa (radares) o la biotecnología. En un contexto en donde la norma ha sido la pérdida de relevancia a nivel global y regional en el largo plazo, no es un dato para nada menor que Argentina hoy sea el polo de biotecnología más importante de América Latina³⁵, y que sea el único país de la región que ha podido fabricar satélites geoestacionarios de comunicaciones y exportar productos de alta complejidad como reactores nucleares de investigación o radares. En estos casos virtuosos se aplicaron múltiples herramientas, como subsidios, financiamiento, compras públicas y formación de investigadores.

Más allá de los sectores que son estrictamente de alta tecnología, varios de los programas de política industrial en los que se invirtieron recursos públicos tuvieron, a nivel de las firmas, efectos positivos en variables como empleo, exportaciones, innovación o productividad, aunque la evidencia respecto a la costo-efectividad de dichos instrumentos es más escasa (ver [Anexo](#)).

Sin embargo, al mismo tiempo, esa creciente inversión pública dirigió una parte considerable de sus recursos a promover industrias que nunca lograron incrementar el valor agregado, incentivar la innovación tecnológica o la salida exportadora. El ejemplo más emblemático es el de la electrónica promovida por el régimen de Tierra del Fuego, cuyo gasto tributario anual se disparó a partir de los cambios introducidos en 2009 y, en menor medida, tras el restablecimiento de estímulos impositivos en 2020. El costo fiscal de este régimen, que en las últimas dos décadas promedió el 0,32% del PIB, llegó a ser de casi el 0,5% del PIB en 2011-2015, y fue siempre cómodamente superior a todo el gasto público con función ciencia y técnica (0,25%) y con función industria (0,14%).

En segundo lugar, la administración del comercio exterior con medidas para-arancelarias fue la respuesta elegida por estos gobiernos ante problemas macroeconómicos crecientes, como la apreciación del tipo de cambio real —con el consiguiente temor de las importaciones en la producción

³⁴ Ver [Bril Mascarenhas et al. \(2020\)](#) para una elaboración sobre este punto.

³⁵ De acuerdo al 1° Censo Argentino de Empresas y de *Startups* de Bio y Nanotecnología, Argentina tiene 340 empresas biotecnológicas, ocupando el puesto 10 a nivel global.

y el empleo local— y la escasez de divisas. El balance de esta herramienta, al igual que ocurre con la creciente inversión pública en política industrial, arroja luces y sombras.

Por un lado, la administración del comercio permitió preservar el empleo formal y las capacidades productivas en las ramas industriales tecnológicamente maduras, orientadas al mercado interno y amenazadas por la competencia extranjera (textil-indumentaria, línea blanca, calzado, muebles, etc.); y, por el otro, ahorrar divisas en algunos complejos industriales relevantes en la balanza de pagos, como la industria automotriz. Incluso favoreció casos resonantes de éxito, como el de Toyota, que logró convertirse en un hub de producción de *pickups* para toda la región y en la principal empresa exportadora de manufacturas de origen industrial del país³⁶. Para lograr tal resultado, se combinaron la administración del comercio —que en varios años penalizó a las empresas automotrices de mayor déficit comercial y promovió a las más exportadoras, como la firma japonesa— y los altos aranceles a la importación de vehículos extra MERCOSUR, con herramientas como créditos a tasas negativas para inversión, subsidios para el desarrollo de proveedores locales y la estrategia de largo plazo de la firma. El sendero que marcó Toyota transformó la industria automotriz nacional, que ha pasado a especializarse en la producción de *pickups* con plataformas de mayor escala orientadas a la exportación.

Sin embargo, en líneas generales, la administración del comercio fue excesivamente defensiva y tuvo serias contrapartidas. Las más relevantes fueron los altos precios en el mercado local —con el consiguiente impacto en los consumidores— y, en etapas de gestiones deficientes, las dificultades para el abastecimiento de insumos. Además, la administración del comercio se caracterizó por ser altamente discrecional, lo que afectó la certidumbre de las empresas, a la vez que la volvió demasiado vulnerable ante los cambios políticos. En momentos de reducción de barreras a las importaciones, como 2015-2019, los empleos y el ahorro de divisas se revirtieron rápidamente, mostrando las serias deficiencias que la administración del comercio tuvo para generar ventajas competitivas duraderas (quizás con la excepción del sector automotriz).

En tercer lugar, el sesgo antiagroindustrial de la política productiva —motivado por tanto cuestiones fiscales como para favorecer la oferta interna de alimentos, y plasmado en derechos de exportación considerablemente más altos hacia el sector primario y las manufacturas de origen agropecuario respecto al resto de las manufacturas (e incluso en la existencia de cupos de exportación)— limitó el potencial de uno de los principales complejos manufactureros: la industria alimenticia (Bisang *et al.*, 2022). Esto disminuyó la capacidad exportadora del país y, por tanto, el crecimiento de la economía en general y la industria en particular. A su vez, al debilitar la oferta, terminó siendo inefectivo en el largo plazo para deprimir los precios relativos de los alimentos, cuya tendencia fue casi siempre creciente desde la salida de la convertibilidad hasta la actualidad (Scheingart *et al.*, 2024). Hasta la estatización de YPF en 2012, ese sesgo afectó también al sector hidrocarburífero. Sin embargo, el drástico cambio en la orientación de las políticas energéticas —que, *grosso modo*, se consolidó durante gobiernos de distinto signo político, gracias a lo cual se ha podido desarrollar Vaca Muerta—, ha convertido a este sector en una potencial palanca para el desarrollo industrial. Este potencial se da tanto por la generación de divisas clave que pueden permitir el crecimiento de otros sectores, como por las oportunidades abiertas para los encadenamientos con ramas industriales, tanto aguas arriba (bienes de capital) como aguas abajo (gas natural licuado y petroquímica).

Por su parte, en el gobierno de Cambiemos (2015-2019) prevaleció una menor confianza en el potencial que la industria manufacturera puede tener en el desarrollo argentino y en el rol que el Estado tiene para promoverla. En contraposición, se depositaron mayores expectativas en el papel que cumplen los mercados y los sectores con ventajas comparativas estáticas (como los de base primaria) como vectores de desarrollo. A su vez, la mirada predominante de esta coalición ha sido que

³⁶ En 2023, Toyota fue la segunda empresa exportadora de toda Argentina, con un monto de casi 4.000 millones de dólares, una cifra mayor que todo el complejo del software y vitivinícola sumados.

el principal problema macroeconómico es el déficit fiscal, el cual debe ser eliminado por medio del ajuste del gasto público.

Como resultado de ello, durante ese gobierno se observó una fuerte disminución de la inversión pública en políticas industriales, científicas y tecnológicas, y la reducción de barreras a la importación. Al combinarse con un entorno recesivo, el resultado fue una profunda crisis del sector industrial, en particular de aquellas ramas de base no agropecuaria: en esos cuatro años, la producción industrial per cápita retrocedió 17%, se cerraron 5000 empresas industriales y se destruyeron 129.000 empleos industriales. La mejora registrada en los indicadores de exportación industrial no fue suficiente para compensar el declive manufacturero general.

Por un lado, el repliegue del gasto en política industrial y en ciencia y tecnología —más allá de la creación de algunos instrumentos valiosos, como el FONDCE, la Ley Pyme, la Ley de Compre Nacional o la Ley Autopartista— obstaculizó la construcción de capacidades que venía lográndose en proyectos de alta tecnología, como satélites, radares o aviones. La reducción de dicha inversión también limitó el poder de fuego que ciertos programas (como el FONTAR, FONARSEC, la Línea de Crédito para la Inversión Productiva (LCIP) o los de la Secretaría Pyme) tienen para promover la mejora tecnológica, el empleo, la competitividad, las exportaciones y el desarrollo de sectores más complejos. Por otro lado, la reducción de las barreras a la importación permitió abaratar los precios relativos de sectores manufactureros altamente protegidos e incluso favorecer el acceso a insumos que facilitaron ciertas exportaciones. No obstante, el contexto recesivo y la ausencia de otros mecanismos de compensación derivaron en una fuerte retracción de estas ramas, sin que se llegaran a crear capacidades productivas suficientes en otros sectores.

La etapa abierta tras el cambio de gobierno en 2023 comparte los tres rasgos previos (reducción del gasto en política industrial y de las barreras a las importaciones y priorización de sectores con ventajas comparativas estáticas, como los de base primaria), aunque profundizando aquellos rasgos más perniciosos, como el severo recorte de la inversión pública en políticas industriales, científicas y tecnológicas. La magnitud del ajuste actual supera con creces lo ocurrido en 2015-2019, y las pocas iniciativas de alta tecnología que parecían ser una política de Estado y que se habían sostenido a lo largo de las últimas dos décadas —como la apuesta por el proyecto CAREM o el desarrollo de capacidades público-privadas en biotecnología— hoy están bajo seria afrenta. Todo ello limitará seriamente la posibilidad de que Argentina pueda consolidar sectores manufactureros de media y alta tecnología con potencial competitivo, que han sido en casi todo el mundo una de las claves del desarrollo económico y cuyo despegue hubiera sido imposible sin la inversión pública en política industrial.

Una mención aparte merece la institucionalidad desde la cual se diseñan, ejecutan y monitorean las políticas productivas en el país, una dimensión no abordada en las secciones anteriores de este documento. Durante las últimas dos décadas, la política industrial se ejecutó desde diversas agencias públicas, en muchos casos poco coordinadas entre sí, lo que mermó su efectividad. Por otra parte, el carácter pendular de la política industrial afectó la formación y retención de recursos humanos ([Schteingart, 2024](#)). Esto generó la necesidad de formar nuevos equipos no sólo ante cada cambio de ciclo político (como ocurrió en 2015, 2019 y 2023), sino también dentro de los mismos períodos de gobierno. Junto con las fluctuaciones políticas, los frecuentes cambios en el organigrama nacional, la debilidad de los mecanismos para establecer carreras administrativas basadas en el mérito y los bajos salarios en el sector público han contribuido a impedir la consolidación de una burocracia profesional. Si bien existieron en estos años diferentes “islas de eficiencia” de profesionales que han logrado resultados virtuosos en distintas áreas, estos han sido la excepción a la regla de la débil institucionalidad. Todo ello limitó la calidad de las políticas industriales, cuyo diseño técnico e implementación son centrales para el cumplimiento de sus objetivos.

Como reflexión final, tal cual se vio en el primer documento de esta serie, [“El renacimiento de la política industrial en el mundo”](#), las grandes potencias y los países de ingreso medio están

incrementando su inversión en políticas industriales como herramientas clave para el desarrollo y la autonomía nacional. En este contexto, Argentina no debería prescindir de la política industrial. En todo caso, es crucial aprender de las experiencias pasadas, identificando tanto lo que funcionó como lo que fracasó. Sin dicho aprendizaje, resultará muy difícil cambiar las ideas antagónicas que dieron lugar al comportamiento pendular de la política industrial. En particular, es necesario reformular aspectos que no han sido efectivos, como los regímenes de promoción con pobres resultados, de los cuales resulta muy difícil salir una vez que se crean —el principal, como hemos señalado muchas veces a lo largo de este documento, es el de Tierra del Fuego—. También se debe revisar la protección excesiva a ciertos sectores con poco potencial competitivo y el sesgo antiagroindustrial existente en los períodos en donde más se creyó en la política industrial como herramienta de desarrollo. A la vez, se deben potenciar las iniciativas que —aun con ciertos límites en el diseño, implementación y alcance— han mostrado mejores resultados, como la inversión en programas de financiamiento productivo y asistencia técnica, y la apuesta por sectores de media y alta complejidad. No obstante, rediseñar la política industrial —y la institucionalidad que la ejecuta— va más allá de conocer cuáles son las herramientas más y menos efectivas. También requiere, como premisa general, definir a cuáles sectores apostar para generar un país más desarrollado e inclusivo. Como se ve en el último documento de esta serie ("[Una política industrial para el futuro de Argentina](#)"), una gran parte de la industria manufacturera puede (y debe) formar parte de esa apuesta.

Anexo



Evaluación de políticas industriales en Argentina

En este Anexo, se reseñan algunas de las evaluaciones de impacto y estudios que se hicieron sobre políticas industriales en Argentina. Este apartado se divide en dos: evaluación de programas y estudios sobre otras políticas (como el régimen de Tierra del Fuego, las licencias no automáticas de importación y los derechos de exportación a la agroindustria).

Evaluación de programas

La mayoría de estas evaluaciones se toma del [Banco de Evaluaciones de Políticas Públicas](#), actualmente dependiente del Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado. Debe señalarse que la gran mayoría de las evaluaciones que se realizaron corresponden a programas financiados por organismos multilaterales —que exigen la evaluación—, en contraste con programas financiados desde el Tesoro, donde la evaluación ha sido mucho más escasa. Si bien la metodología de evaluación es robusta (con distintas herramientas econométricas y el uso de grupos de tratamiento y control), la mayoría de estas evaluaciones no miden la costo-efectividad de los programas. Esto limita la posibilidad de conocer cuáles son los instrumentos más eficientes para promover mejoras en el desempeño empresarial.

Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC)

El PACC se creó en 2009 y estuvo bajo la órbita de la Secretaría Pyme (SEPYME). Este programa fue diseñado para cofinanciar mediante aportes no reembolsables (ANRs) asistencia técnica a pymes, con el fin de mejorar su competitividad en diversas áreas clave como desarrollo de mercados, calidad en procesos y servicios, y desarrollo de productos, entre otros.

De acuerdo con una evaluación de impacto financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2016 para el período 2005-2014, 4343 empresas fueron alcanzadas entre 2010-2014 y “los resultados confirman que el apoyo del PACC es efectivo ya que mejora la competitividad de las firmas a partir de observar efectos positivos sobre empleo, exportaciones, supervivencia y salarios” ([Castillo et al., 2016](#)). Además, agregan que “la mayor parte de los efectos se concentran en el primer apoyo recibido, lo cual genera información relevante que puede ser utilizada para un mejor diseño y focalización de este tipo de políticas”.

Otra evaluación financiada por el BID para el período 2016-2021 (segunda versión del PACC) arroja impactos también positivos en variables relevantes ([Franco Churrarín y González-Rozada, 2022](#)). Comparado con el trabajo de [Castillo et al. \(2016\)](#), encuentran que la segunda versión del programa generó efectos de similar magnitud en la probabilidad de exportar y en la supervivencia de las empresas, y también un impacto mayor en los salarios. Sin embargo, el efecto sobre el empleo es menor que en la primera convocatoria (aunque positivo), a la vez que no encuentran impacto en el volumen de exportaciones (a diferencia de la primera convocatoria).

Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE)

El PRE, creado en Argentina hacia finales de los 90, fue una iniciativa destinada a aumentar la competitividad de las pymes en un contexto de apertura económica. Entre 1999 y 2007, el programa cofinanció por medio de aportes no reembolsables (ANR) asistencias técnicas a unas 1200 empresas, con un presupuesto de 154 millones de dólares. Una evaluación de impacto financiada por el BID revela mejoras significativas en la competitividad de las empresas beneficiarias, reflejadas en aumentos de empleo y exportaciones, así como en la supervivencia empresarial y mejoras salariales ([Castillo et al., 2011](#)). El impacto fue más grande en las empresas que recibieron apoyo para la innovación de productos vis a vis las que recibieron apoyo para la innovación de procesos.

Programa de Expertos Pyme

Este programa fue creado en 2010 y estuvo implementado por la SEPYME. Su objetivo consistió en brindar asistencia técnica y consultoría altamente especializada a las pymes en la aplicación de herramientas para el desarrollo de mercados, gestión empresarial, diseño, mejora de la productividad y uso de nuevas tecnologías. Para ello, la SEPYME financia la totalidad de la consultoría a las empresas. De acuerdo con una evaluación de impacto realizada entre 2011-2015 por el [Ministerio de Producción \(2017a\)](#), 979 empresas (mayormente manufactureras) fueron alcanzadas por el programa, que tuvo un costo de 939.000 dólares en esos cinco años. De acuerdo con el informe, el programa tuvo efectos positivos sobre el empleo de las firmas beneficiarias, pero no sobre el salario promedio ni la probabilidad de exportar.

Programas de financiamiento y acceso al crédito

Existen varios estudios que evaluaron el impacto de los programas de acceso al crédito a empresas en Argentina.

Dos de ellos, elaborados por el Ministerio de Producción en 2017, se centran en el Fondo Nacional de Desarrollo para Micro, Pequeña y Mediana Empresas (FONAPYME)—instrumento creado en 2000 con el objetivo de mejorar el financiamiento para las pymes, a través del otorgamiento de créditos a tasa subsidiada para proyectos de inversión— y en los Créditos del Bicentenario —vigente entre 2010 y 2014—.

El primero de estos estudios evaluó el desempeño del FONAPYME entre 2009 y 2015 ([Ministerio de Producción, 2017b](#)). En ese período, el programa alcanzó a 975 empresas (la gran mayoría manufactureras), por un monto acumulado de 184 millones de dólares. Se encontró un impacto positivo y significativo en el nivel de empleo, salarios y salida exportadora de las firmas beneficiarias del programa, aunque con heterogeneidades sectoriales, regionales y por tamaño.

En tanto, el segundo estudio evaluó el desempeño de los Créditos del Bicentenario ([Ministerio de Producción, 2017c](#)). A diferencia de otras líneas, aquí el foco no estuvo exclusivamente en pymes, sino que las empresas grandes fueron elegibles, y de hecho explican el 76% del total prestado (431 millones de dólares). El estudio concluye que los Créditos del Bicentenario tuvieron mayor impacto que el FONAPYME u otras herramientas, como el Régimen de Bonificación de Tasas (RBT). Sin embargo, fue una política mucho menos eficiente, ya que el costo fiscal por puesto de trabajo generado fue 1,5 veces mayor que en el FONAPYME y 10 veces mayor que en el RBT. Asimismo, se encuentra que el impacto en empleo, salarios y posibilidad de exportar fue en general mayor en las pymes que en las grandes empresas.

Por su lado, la CAF financió la evaluación comparada de tres programas de financiamiento productivo: el FONAPYME, el RBT y las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR), todos creados en 2000 ([Butler et al., 2017](#)). El estudio analiza el desempeño de las 11.225 firmas que entre 2007 y 2016 accedieron a alguno de estos tres programas. Los resultados muestran que estos programas tuvieron, en promedio, un impacto positivo y significativo sobre el empleo, el salario promedio, la probabilidad de acceder al mercado financiero y sobre el volumen de deuda de las que ya lo hacían. El efecto sobre las exportaciones fue ambiguo, ya que fue poco significativo para inducir a firmas no exportadoras a que exporten, pero sí fue relevante en firmas que ya exportaban (que aumentaron un 16% sus ventas externas). El estudio señala que, de los tres programas, el RBT es el que tuvo más alcance en cantidad de firmas alcanzadas y los efectos más profundos sobre el desempeño general de las firmas.

Otra evaluación relevante es la que hicieron [Guiñazú et al. \(2018\)](#), quienes midieron, para 2007-2016, qué es lo que ocurre cuando una misma empresa recibe más de un beneficio (por ejemplo, financiamiento y asistencia técnica). Los autores encuentran que la combinación de programas genera

Anexo

impactos más potentes en variables como el empleo, salario, probabilidad de exportar, volumen de exportaciones y posibilidad de acceder al mercado financiero. A su vez, la combinación de beneficios permite la diversificación de la canasta exportadora de las firmas, lo que denota una mejora en las capacidades productivas. El estudio destaca que los impactos son más fuertes en las firmas industriales, jóvenes y de menor tamaño.

Programa de Desarrollo de Proveedores (PRODEPRO)

El PRODEPRO fue creado en 2016 con el objetivo de desarrollar proveedores nacionales en sectores estratégicos, y con autoridad de aplicación en el Ministerio de Producción. Sin embargo, la iniciativa cobró vuelo en 2020-2021 a partir de la multiplicación del fondeo, que se multiplicó por 9 en términos reales respecto a 2017-2018³⁷. El programa consiste en tres instrumentos de promoción (ANRs, créditos subsidiados y asistencia técnica) dirigidos a empresas que son (o pueden ser) proveedoras de sectores estratégicos (como energía, minería, salud, transporte, etc.).

Una evaluación realizada desde la [Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo de la Nación en 2023](#), respecto al período 2016-2021, encuentra que el PRODEPRO tuvo efectos positivos en la innovación de las firmas, en cuestiones como desarrollo y mejora de productos y procesos y a nivel organizacional. El informe no encuentra cambios significativos en materia de exportación, pero señala que “luego de su paso por PRODEPRO, las empresas que accedieron al Programa incrementaron sus ventas en el mercado nacional en detrimento de las ventas en mercados de cercanía, lo cual puede ser un primer paso antes de la apertura hacia el comercio exterior” (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo y UNAB, 2023: 6). En cuanto a empleo, la evaluación menciona que se observa un efecto positivo aunque leve.

El Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR)

El FONTAR se creó en 1996. En la actualidad, su ejecución se enmarca en la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i). Por su antigüedad, volumen y alcance es el principal fondo del país orientado a promocionar la inversión en I+D y la innovación del sector productivo, lo que se refleja en que, desde su creación, financió alrededor de 14.000 proyectos, una cifra elevada comparada con otros programas.

Las líneas de financiamiento del FONTAR incluyen aportes no reembolsables (ANR) y, en algunos períodos, también existieron créditos subsidiados y crédito fiscal. Desde su creación, los objetivos de estas líneas de financiamiento han incluido proyectos para empresas individuales, desarrollo de proveedores, asociatividad entre las empresas y el sistema científico, creación y/o equipamiento de centros de servicios tecnológicos, creación de clusters tecnológicos, proyectos de alguna tecnología en particular (nano/biotecnología) y solicitud de patentes, entre otros.

El FONTAR ha sido objeto de estudio de varias investigaciones, muchas de las cuales incluyeron en sus metodologías la evaluación de impacto de los instrumentos del fondo. Arza y Vázquez (2015) encuentran que, para el período 2008-2013, el FONTAR tuvo un impacto positivo de los ANR en los gastos en actividades de innovación, I+D interna e innovación. Por su lado, [Pereira et al. \(2018\)](#), para el período 2007-2013, llegan a un resultado similar respecto de los gastos en actividades de innovación y además verifican un impacto positivo en la intensidad innovadora de las empresas (gasto en actividades de innovación/ventas o gasto en I+D/ventas). En tanto, [Castillo et al. \(2014\)](#) encuentran que el FONTAR también incidió positivamente en la difusión de conocimientos, a través de la movilidad de los ocupados desde empresas que recibieron el beneficio hacia otras firmas que no lo hicieron. Estudiando el período 2002-2010, los autores encuentran que el FONTAR incidió positivamente no sólo en la probabilidad de exportar, el empleo y los salarios en firmas que recibieron el beneficio, sino también en aquellas que contrataron trabajadores provenientes de las empresas beneficiadas.

37 Datos estimados en base a Ministerio de Economía e INDEC. En 2019 el PRODEPRO no tuvo presupuesto.

EMPRETECNO

El EMPRETECNO es un programa gestionado por el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC) en el marco de la Agencia I+D+i. Su creación tuvo lugar en 2009 con el objetivo de incentivar la creación de empresas de base tecnológica (EBT). En 2020 el CIECTI realizó un estudio de trazabilidad sobre los proyectos financiados en las convocatorias de 2009 y 2016, que suman un total de 95 proyectos. Como resultado de estas convocatorias se conformaron 71 nuevas empresas y 55 seguían existiendo al momento de realizarse el estudio, dando cuenta de una tasa de supervivencia que supera el 70% ([Britto et al., 2020](#)). Los resultados también arrojan que el programa aumentó la probabilidad de crear una EBT (+30 puntos porcentuales en relación con el escenario sin EMPRETECNO) y que incrementó la probabilidad de obtener aportes de capital privado (+13 puntos porcentuales en relación con el escenario sin EMPRETECNO).

Fondos Sectoriales en Alta Tecnología (FSAT)

El programa FSAT es otro de los instrumentos del FONARSEC, que ejecuta la Agencia de I+D+i. El objetivo del FSAT es fortalecer la vinculación entre el sector científico y tecnológico con el sector socio productivo, a fin de contribuir a la solución de problemas sociales y económicos. Por eso, los beneficiarios del programa son consorcios asociativos público-privados. El foco está en plataformas tecnológicas intensivas, como biotecnología, nanotecnología y TICS. Desde su creación el FSAT lanzó diez convocatorias entre 2010 y 2017 y tuvo como resultado la selección de 34 consorcios. Molina y Pereira (2022) realizaron un estudio econométrico para determinar si la trayectoria de una firma que accedió al instrumento fue diferente a una que no haya accedido (incluye sólo a 18 consorcios, ya que no toman las convocatorias en ejecución al momento de realizar la evaluación). Los resultados arrojan que existen impactos positivos en la trayectoria de las empresas que accedieron al FSAT, tanto en los esfuerzos de innovación como en el desempeño de mercado. Respecto al primero, observan que la inversión por ocupado en actividades de innovación creció a una tasa marcadamente superior a la que se hubiera registrado si no participaba del programa. Sobre el desempeño de mercado, concluyen que el crecimiento que registraron el nivel de ocupados y las ventas totales fue más intenso gracias al programa.

Evaluación de otras políticas industriales

Régimen de promoción industrial de Tierra del Fuego

El Régimen de Tierra del Fuego fue creado en 1972 con objetivos geopolíticos: poblar la isla más austral del país. Para eso, estableció un esquema especial con beneficios impositivos y aduaneros. El objetivo principal de dicha iniciativa se cumplió: en 2022, la población de esa provincia llegó a 190.000 habitantes.

De acuerdo con [Hallak et al. \(2023\)](#), el régimen tiene un costo fiscal (1070 millones de dólares anuales) que se explica mayormente por el segmento de la electrónica, a su vez concentrado en un puñado de grandes empresas. Los autores señalan que este costo fiscal es desproporcionadamente alto para los limitados beneficios que genera. El esquema de incentivos no promueve la agregación de valor, ya que ata los incentivos fiscales y aduaneros a la facturación total de las empresas promovidas y no al valor agregado que generan. Por otro lado, en términos relativos, el esquema de incentivos promueve la orientación al mercado interno en lugar de las exportaciones, lo que limita la búsqueda de especialización en nichos competitivos. Esto a su vez limita la innovación, que sólo se concentra en procesos productivos y no en productos. Por último, el régimen fueguino no logró promover una economía más diversificada en torno a actividades más sustentables, sino un entramado productivo provincial profundamente dependiente de estos beneficios aduaneros e impositivos.

Licencias no automáticas de importación (LNAs)

Las LNAs han sido herramientas de administración del comercio muy utilizadas en Argentina durante buena parte de las últimas dos décadas. Entre 2008-2015 y 2019-2023, fueron herramientas que los gobiernos tomaron para proteger el entramado industrial ante la competencia importada y para ahorrar divisas en un contexto de crisis de balanza de pagos. Si bien, como se menciona en el cuerpo del texto, estos objetivos se lograron en ciertos sectores, también tuvieron consecuencias negativas.

[Bernini y García Lembergman \(2020\)](#) utilizan datos a nivel de firma para el período 2000-2011 y miden su desempeño tras la suba de LNA. Encuentran que tras la aplicación de LNAs una empresa promedio reduce sus importaciones totales en un 7,5%. Los impactos son diferenciados según tamaño de firma: mientras que las más grandes pueden atenuar el impacto cambiando el conjunto de insumos, las empresas más pequeñas experimentan mayores declives en la cantidad de importaciones. El efecto negativo de las LNAs en las importaciones conduce a un declive considerable en las exportaciones totales de las empresas. Una empresa promedio reduce sus exportaciones en un 5,5%, lo que implica que la elasticidad de las exportaciones con respecto a las importaciones es de 0,75. Los autores encuentran que el impacto negativo de las LNAs es relativamente mayor para los exportadores de bienes diferenciados a destinos fuera del Mercosur y para las empresas más pequeñas. En suma, los resultados sugieren que la aplicación de estas barreras a las importaciones hizo que las empresas argentinas fueran menos competitivas en los mercados de exportación.

Restricciones y retenciones a la exportación de productos agroindustriales

A lo largo de la historia y, particularmente en el siglo XXI, Argentina implementó derechos de exportación y cupos de exportación a ciertos productos agroindustriales. Bisang *et al.* (2022) analizan las consecuencias de estos instrumentos, y concluyen que las subas en derechos de exportación incidieron negativamente en la superficie sembrada y en la adopción tecnológica (por ejemplo, uso de fertilizantes) y por ende en la productividad. A modo de ejemplo, mencionan que una suba de un punto porcentual en los derechos de exportación reducen los rendimientos de maíz y trigo en 0,15% y 0,1% respectivamente. Como resultado, se resintieron la producción y las exportaciones. El impacto fue mayor en las regiones extrapampeanas, que son las que tienen mayores costos (tanto por productividad como por transporte al puerto).

En la misma línea, [Allan *et al.* \(2024\)](#) encuentran que la baja de retenciones de fines de 2015 incrementó la fertilización en alrededor de 26% en las campañas 2016/17 y 2017/18.

Bibliografía



- Allan, T.; Corfield, K.; O'Farrell, J. y Freytes, C. (2024). [Discurrir los derechos de exportación: hacia un nuevo marco fiscal para el agro](#). Fundar.
- Arceo, N., Bersten, L. y Wainer, A. (2022). [La evolución del sector hidrocarburos](#). Fundar.
- Arza, V. y Vázquez, C. (2015). "Evaluación del diferencial en el aumento de inversión en actividades innovativas respecto a ventas entre empresas beneficiarias del Programa de Innovación Tecnológica ii vs grupo control". Informe de consultoría.
- Bernini, F., y García Lembergman, E. (2020). "[The impact of import barriers on firm performance: Evidence from Import Licenses in Argentina](#)". LV Reunión Anual de la AAEP.
- Bisang, R., Carciofi, R., Piñeiro, M. y Tejada Rodríguez, A. (2022). *Agroindustria: transformaciones recientes y su papel en el desarrollo argentino*. Buenos Aires: Teseo.
- Bril Mascarenhas, T., Freytes, C., O'Farrell, J. y Palazzo, G. (2020). [La discusión sobre el desarrollo en la Argentina](#). Fundar.
- Britto, F., De Marco C., Dinerstein N. y Pereira M. (2020). "[Apoyo a la creación de empresas de base tecnológica en la Argentina: análisis del EMPRETECNO](#)". CIECTI.
- Butler, I., Guiñazú, S., Giuliodori, D., Martínez Correa, J., Rodríguez, A. y Tacsir, E. (2018). "[Programas de financiamiento productivo a pymes, acceso al crédito y desempeño de las firmas: evidencia de Argentina](#)". CAF - Working paper N° 2018/05.
- Caro, A. (2023). [La generación nucleoelectrónica en Argentina y el mundo](#). Fundar.
- Castillo, V., Maffioli, A., Rojo, S. y Stucchi, R. (2011). "[Innovation Policy and Employment Evidence from an Impact Evaluation in Argentina](#)". Technical Notes IBD-TN-341, BID.
- Castillo, V., Maffioli, A., Rojo Brizuela, A. S., y Stucchi, R. (2014). [Knowledge spillovers of innovation policy through labor mobility: an impact evaluation of the FONTAR program in Argentina](#) (No. IDB-WP-488). IDB working paper series.
- Castillo, V., Figal, L., Garone, A. y Maffioli, M. (2016): "[Asistencias técnicas y competitividad de las MiPyMEs. Evidencia para Argentina](#)". Documento de trabajo del BID N° IDB-WP-759.
- Chang, H. J., y Andreoni, A. (2020). [Industrial policy in the 21st century. Development and change, 51\(2\), 324-351](#).
- [Coatz, D. y Scheingart, D. \(2016\). La industria argentina en el siglo XXI: entre los avatares de la coyuntura y los desafíos estructurales](#). Boletín Informativo Techint, 353.
- DiPippo G., Mazzocco I., y Kennedy S. (2022). "[Red ink: estimating Chinese industrial policy spending in comparative perspective](#)". Center for Strategic and International Studies.
- Drucaroff, S. y Farina, P. (2022). "[Cómo aprovechar el potencial energético en clave productiva y tecnológica para el desarrollo argentino. Aportes para una agenda de políticas](#)". Documento de Trabajo de CIPPEC, no. 215.
- Franco Churruarín y González-Rozada (2022). "[Informe Final de la evaluación de impacto del Programa de Apoyo a la Competitividad de las MiPyMEs \(PAC\)](#)".
- Gonzalo, M., Brizuela, G., Curbelo, F., López, S. y Ascúa, R. (2022). "[El rol estatal en el desarrollo de la industria de capital de riesgo. Referencias internacionales, Argentina y el FONDCE](#)". Serie de Documentos Argentina Productiva 2030, Documento N° 37, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía de la Nación.
- Guiñazú, S., Martínez Correa, J., Giuliodori, D. y Tacsir, E. (2018). "[Asistencia empresarial, programas de financiamiento y su combinación: un análisis integral del apoyo público a pymes en Argentina](#)". *Conference Paper* · July 2018.
- Hallak, J. C. (2023). [La necesidad de una orientación pro-exportadora de políticas en Argentina](#). Serie Documentos de Trabajo del IIEP, 85, 1-51.
- Hallak, J., Bril Mascarenhas, T., Pezzarini, L., Bentivegna, B. y Park, L. (2023). "[Diagnóstico del Régimen de Tierra del Fuego](#)". Fundar.
- Herrera, G., y Tavosnanka, A. (2011). "[La industria argentina a comienzos del siglo XXI](#)". *Revista de la CEPAL*, 104, agosto.
- Juhász, R., Lane, N., y Rodrik, D. (2024). "[The new economics of industrial policy](#)". *Annual Review of Economics*, 16.
- Kosacoff, B. (2010). *Marchas y contramarchas de la industria argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Lavarello, P. J., y Sarabia, M. (2017). "[La política industrial en la Argentina durante la década de 2000](#)", en Abeles, M., Cimoli, M. y Lavarello, P. (eds.), en *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago: CEPAL.
- Ministerio de Producción de la Nación (2017a). "[Evaluación de impacto del programa Expertos Pyme \(2011-2015\)](#)".
- Ministerio de Producción de la Nación (2017b). "[Evaluación de impacto del programa FONAPYME \(2009-2015\) sobre el empleo, el salario y las exportaciones en Argentina](#)".
- Ministerio de Producción de la Nación (2017c). "[Evaluación de impacto del Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario en Argentina \(2010-2014\)](#)".
- Molina, M.F. y Pereira, M. (2022). [Evaluando la política sectorial y asociativa: el caso del programa FSAT en Argentina](#). *Revista Pymes, Innovación y Desarrollo, Vol. 10 Núm. 3 (2022)*.
- O'Farrell, J., Palazzo, G., Bril Mascarenhas, T., Freytes, C. y Dias Lourenco, M. (2021). [Políticas de desarrollo produc-](#)

[tivo](#). Fundar.

- O'Farrell, J., Obaya, M. y Marin, A. (2022). "[The Challenges of Leaving Protectionism Behind: The Political Economy of Trade Policy in Argentina](#)", en Cornick, J., Frieden, J., Mesquita Moreira, M. y Stein, E., *Political Economy of Trade Policy in Latin America*, BID.
- Pereira, M., Martínez Correa, J. y Scattolo, G. (2018). "[Public support to firm-level innovation: An evaluation of the Fon-tar program](#)". *Estudios de Economía*, vol. 45, N° 2, pp. 251-269.
- Porta, F., Santarcángelo, J., y Schteingart, D. (2017). "[Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista](#)" en Pucciarelli, A. y Castellani, A. (eds.) *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, Siglo XXI Editores.
- Rougier, M. (2021) (coord). [La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar \(1810-2020\)](#). Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.
- Schteingart, D. (2017). [Especialización productiva, capacidades tecnológicas y desarrollo económico: trayectorias nacionales comparadas y análisis del caso noruego desde mediados del siglo XX](#). Tesis de doctorado en Sociología, Universidad Nacional de San Martín.
- Schteingart, D., y Tavosnanska, A. (2022). "[El retorno de la desindustrialización: el sector manufacturero argentino entre 2015 y 2019](#)". *H-Industria: Revista de Historia de la Industria Argentina y Latinoamericana*, 16(30).
- Schteingart, D. (2024). "[Productive planning in an unstable country. The case of Argentina \(2019-2023\)](#)". *Economic Sociology. Perspective and Conversations*, Max Planck Institute (25), 2.
- Schteingart, D.; Ludmer, G.; Ludmer, Schuffer, N.; Sidicaro, N. e Ibarra, I. (2024). "[Los precios de la ropa en la Argentina](#)". Fundar.
- Schvarzer, J. (1996). *La industria que supimos conseguir: una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo de la Nación y Universidad Nacional Guillermo Brown (2023). "[Evaluación del Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores](#)".

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: Micaela Nanni

Edición de gráficos: Maia Persico

Luces y sombras de la política industrial en Argentina en el siglo XXI / Daniel Scheingart ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2024.
Libro digital, PDF - (La política industrial en el siglo XXI / Scheingart, Daniel; 2)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-6610-33-1

1. Política Industrial. 2. Economía Argentina. 3. Desarrollo Económico. I. Scheingart, Daniel
CDD 330.82

ISBN 978-631-6610-33-1



