

Políticas de desarrollo productivo en Argentina: estrategias e instrumentos en la pospandemia

Valeria Arza* y Emanuel López**

Resumen

A nivel global, ha resurgido el interés por las políticas industriales, pero aún existe una escasez de estudios empíricos y una diversidad de definiciones. En este contexto, entendemos importante conocer cuáles fueron las políticas de desarrollo productivo (PDP) en Argentina tras la pandemia de COVID-19 y cómo se fundamentaron. A través de un análisis detallado de los instrumentos utilizados y de los planes estratégicos y utilizando una definición y taxonomía que nos permite realizar comparaciones internacionales, calculamos que el país invirtió en torno a 1% del PIB en estas políticas en 2021-2022, guarismo mayor al de otros países de la región y menor al de los países desarrollados. Asimismo, identificamos que las PDP se justificaron desde la necesidad de reactivación económica, el fortalecimiento del sector productivo y la competitividad y el desarrollo inclusivo y sostenible. La mayoría de los instrumentos intervienen directamente sobre las actividades productivas de las empresas y en términos de objetivos, se concentran en apoyar a las pequeñas y medianas empresas, promover la inclusión financiera y fomentar la adopción de tecnologías.

Palabras clave: Argentina; política de desarrollo productivo; cambio estructural; países en desarrollo; taxonomía; política industrial

Argentina's Productive Development Policies: Post-Pandemic Strategies and Instruments

Abstract

Globally, there has been a resurgence of interest in industrial policies, but there are still few empirical studies and a diversity of definitions prevails. In this context, we believe it is important to understand what the productive development policies (PDP) were in Argentina after the COVID-19 pandemic and how they were justified. Through a detailed analysis of

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Centro de Investigaciones para la Transformación - Escuela de Economía y Negocios - Universidad de San Martín. Contacto: varza@unsam.edu.ar

** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Centro de Investigaciones para la Transformación - Escuela de Economía y Negocios - Universidad de San Martín. Contacto: elopez@unsam.edu.ar

Agradecemos a la ex Directora Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Gestión de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, Natalia Aquilino, por facilitarnos el acceso a la información primaria sobre iniciativas de las políticas del Ministerio de Desarrollo Productivo y por compartir su experiencia en monitoreo y evaluación de estas políticas; y a Araceli Díaz de la misma Dirección por su colaboración en la integración de la información. También agradecemos a Matías Kulfas, quien fue Ministro de Desarrollo Productivo entre diciembre de 2019 y junio de 2022, por acceder generosamente a conversar con nosotros y brindar sus comentarios y perspectivas sobre el período analizado. Sofía Berna hizo un trabajo excelente de asistente de investigación.

Este trabajo se basa en un documento preparado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que fue utilizado en "Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024 (LC/PUB.2024/15-P), Santiago, 2024".

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional.
(Atribución-No Comercial-Compartir Igual)

<https://doi.org/10.59339/de.v64i243.701>

Fecha de recepción: 1 de noviembre de 2024
Fecha de aprobación: 29 de noviembre de 2024



the instruments used and the strategic plans, and using a definition and a taxonomy that allow us to make international comparisons, we estimate that the country invested around 1% of GDP in these policies in 2021-2022. This figure is higher than that of other countries in the region and lower than that of developed countries. Likewise, we identify that the PDPs were justified based on the need for economic reactivation, the strengthening of the productive sector and competitiveness, and inclusive and sustainable development. Most of the instruments intervene directly in the productive activities of companies and, in terms of objectives, they focus on supporting small and medium-sized enterprises, promoting financial inclusion and fostering the adoption of technologies.

Keywords: Argentina; Productive Development Policy; Structural Change; Developing Countries; Taxonomy; Industrial Policy.

Introducción

Todos los países del mundo han aplicado políticas industriales a lo largo de su historia. Sin embargo, en años recientes, los países centrales han revitalizado su interés por este tipo de políticas e intensificado su uso, buscando apuntalar la soberanía tecnológica y productiva en segmentos estratégicos del mercado en reacción al quiebre en el funcionamiento de las cadenas globales de valor como consecuencia de la pandemia COVID-19. Además, el aumento de las tensiones geopolíticas entre China y Estados Unidos generaron represalias que muchas veces se traducen en una mayor inversión en política industrial a nivel global (Evenett et al., 2024).

Todo esto empujó a la disciplina económica a reaccionar y en los últimos años florecieron los debates y las publicaciones académicas sobre el tema, abandonando décadas de letargo. Hacia fines de los años ochenta el Consenso de Washington difundió su principio de que las intervenciones del gobierno en la economía generan distorsiones en el mercado además de problemas de implementación. Por este motivo, la mejor recomendación para los países en desarrollo sería no tener política industrial. Esta idea fue resumida con la frase célebre de Gary Becker (premio Nobel en economía 1992) "(...) la mejor política industrial es no tener ninguna" (Becker, 1985). Consecuentemente hubo un apagón en la disciplina sobre este tema, aun cuando las políticas industriales se siguieron aplicando. Siendo un área de la política económica que presenta grandes desafíos de diseño e implementación, la falta de guía desde la literatura especializada es un problema importante (Lane & Juhász, 2023). Esta tendencia se ha ido revirtiendo como resultado de la necesidad de pensar estrategias de transformación productiva que fueran consistentes con los grandes desafíos globales –que no se alcanzarían sin intervención–, por ejemplo, aquellos definidos por Naciones Unidas en 2015 (United Nations, 2015) o los que mencionamos en relación con la crisis de COVID-19.

A pesar de este renovado interés en la disciplina, sigue siendo un tema de investigación poco estudiado. Coexisten una variedad de definiciones sobre qué se entiende por política industrial y, por lo tanto, tampoco hay acuerdo sobre cómo medirla. Por eso mismo, hay una escasez notable de estudios empíricos sobre el tema, como tal vez no suceda en ninguna otra área de política económica (Evenett et al., 2024). Solo muy recientemente surgieron estudios comparativos a nivel internacional que informan acerca de la importancia de estas intervenciones; no solo sucede en todos lados

—aunque predominantemente en países ricos— sino también que su intensidad y alcance es cada vez mayor (Juhász, Lane & Rodrik, 2023).

En Latinoamérica se suele denominar “políticas de desarrollo productivo” (PDP) a estas políticas, quizás para distanciarlas de la política industrial por su mala fama tras el Consenso de Washington que tuvo alta repercusión en la región. También es un término que permite diferenciarlas de las políticas industriales tradicionales aplicadas durante la etapa de sustitución de importaciones. Por esto mismo, en el mundo, hoy se habla de “nueva política industrial”. Hay muy pocos estudios que hayan intentado cuantificar o clasificar las PDP en la región, y, como en el resto del mundo, no existe un consenso amplio sobre su definición o dimensiones relevantes de análisis.

En este trabajo analizamos las PDP en Argentina en el período inmediatamente posterior a la pandemia (2021-2022). Organizamos esta tarea alrededor de tres preguntas de investigación. En primer lugar, aproximamos cuantitativamente la magnitud del gasto implicado por las PDP durante el período. En segundo lugar, indagamos sobre los objetivos estratégicos que guiaron las PDP y cómo fueron fundamentados. Por último, analizamos detalladamente el tipo de instrumentos utilizados.

Entendemos que el mayor aporte de nuestro trabajo está en la discusión conceptual que surge de la clasificación de los instrumentos. Utilizamos la taxonomía diseñada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Criscuolo et al., 2022) que se erige sobre una definición amplia de política industrial y que contempla por separado dos instancias claves de la formulación de política. Por un lado, el diseño de la estrategia y, por otro, la selección de los instrumentos para llevar adelante la estrategia; ambas idealmente informadas por criterios de racionalidad económica. Además del análisis, compartimos en acceso abierto en el Anexo online la base de datos de instrumentos clasificados para que puedan ser aprovechados por futuras investigaciones.

Anticipando los resultados, encontramos que, entre gasto público y gasto tributario, las PDP representaron un 1,2% y un 1% del PIB en 2021 y en 2022, respectivamente, con una participación mayor al 75% de gastos tributarios. Analizando los planes estratégicos se pueden identificar tres narrativas que fundamentan las PDP: reactivación económica post-COVID-19; fortalecimiento del sector productivo y competitividad; y desarrollo inclusivo y sostenible. El 53% de los instrumentos están orientados a sectores, tecnologías o actividades específicas, mientras el 47% son horizontales. Además, el 75% de los instrumentos opera por el canal *within*, que implica intervenir directamente en las actividades productivas de empresas —en contraste con instrumentos más indirectos que afectan a la oferta o intervienen sobre la demanda—. Finalmente, en términos de objetivos, los instrumentos, en su mayoría, están orientados a apuntalar el sector de la pequeña y mediana empresa (PyME), a la inclusión financiera o a la adopción de tecnologías de la economía del conocimiento.

El trabajo se organiza en secciones. La que encontraremos a continuación presenta la literatura económica sobre política industrial, definiciones, taxonomías y racionalidad. La que sigue a la anterior, contextualiza el estudio discutiendo el desempeño productivo y las clasificaciones de PDP realizadas para Argentina. Luego, presentamos el diseño de investigación

y discutimos los resultados. Por último, la sección final concluye el estudio presentando un diagnóstico general de las PDP en Argentina.

La política industrial en la literatura económica

En los últimos años, como comentamos, ha surgido un nuevo debate sobre política industrial, a la cual se ha rebautizado como nueva política industrial. En línea con los grandes desafíos globales que la motiva, los objetivos que persigue esta reversión de la política son más amplios que su versión tradicional, orientada principalmente a mejorar la competitividad de algunas actividades manufactureras (Evenett et al., 2024). Así, podemos encontrar en la literatura menciones tanto en carácter normativo como positivo/descriptivo acerca de una variedad de objetivos asociados a la política industrial tales como promover la transición verde (Criscuolo et al., 2022; Evenett et al., 2024; Juhász, Lane & Rodrik, 2023; Juhász & Lane, 2024; Rodrik & Stiglitz, 2024), estimular la innovación, la productividad y el crecimiento (Cornick, 2016; Criscuolo et al., 2022; Juhász, Lane & Rodrik, 2023; Juhász & Lane, 2024); aumentar la resiliencia de la economía a las crisis globales (Criscuolo et al., 2022; Evenett et al., 2024); proteger la soberanía y otras preocupaciones geopolíticas (Evenett et al., 2024; Juhász & Steinwender, 2023); optimizar el desempeño en sectores estratégicos (Evenett et al., 2024; Juhász & Steinwender, 2023; Warwick, 2013); mejorar la calidad del trabajo (Juhász, Lane & Rodrik, 2023; Rodrik & Stiglitz, 2024); etc.

Asimismo, tanto la política industrial tradicional como la nueva argumentan que los mercados fallan; sin embargo, la primera puede prescindir de la existencia de fallas para justificar la necesidad de la política. Por ejemplo, las corrientes estructuralistas que en Latinoamérica promovían la política industrial durante el período de sustitución de importaciones (1930-70) –ejemplo clásico de política industrial tradicional– no hacía uso del concepto de fallas de mercado para justificarla sino de la división internacional de oportunidades injusta y asociada a la estructura productiva que era necesario revertir. La estructura de los países centrales no solo era diversificada, sino también homogénea (con pequeñas brechas de productividad), al ser capaz de absorber la mayor parte del empleo en sectores de alta productividad. A la inversa, en la periferia el progreso técnico llegaba de forma limitada a pocas actividades y creaba espacios para escasos sectores, lo que daba lugar a una estructura poco diversificada y heterogénea (con grandes brechas de productividad entre sectores) (Cimoli et al., 2009). El tema central era cómo acelerar la difusión de tecnología y la construcción de nuevas capacidades, de forma de redefinir la estructura periférica, tornándola más diversificada y homogénea.

Hoy día la mayor parte de la literatura sobre política industrial argentina no se apoya en el criterio de fallas de mercado para justificar la intervención sino en la nobleza de los objetivos que se persiguen: se sostiene que la transformación estructural –muchas veces a favor de las manufacturas– es necesaria para incrementar la competitividad (Coatz & Scheingart, 2016; Lavarello & Mancini, 2017; Porta, 2015), para sostener el empleo y generar encadenamientos productivos hacia adelante y hacia atrás (Lauxmann et

al., 2024; Lavarello & Sarabia, 2015) y para aliviar la restricción externa vía sustitución de importaciones (Cassini & Schorr, 2022).

Fue a partir del Consenso de Washington, que se instaló la noción de que la intervención de los gobiernos solo se justifica cuando los mercados no funcionan correctamente (Warwick, 2013). Entonces, para la nueva política industrial, las fallas de mercado son siempre necesarias para validar políticamente la intervención del gobierno. Esto ha implicado que el criterio de existencia de fallas de mercado se fuera convirtiendo en un concepto paraguas muy amplio que incluye eventualmente todas las condiciones reales de producción, como lo sugieren Cimoli et al (2009). Así, con el aporte de las nuevas teorías del crecimiento, la economía neo-schumperiana y los sistemas de innovación, el criterio de fallas de mercado fue incorporando nuevas racionalidades, que, siguiendo a Juhász, Lane & Rodrik (2023) podemos clasificar en tres grupos:

1. Bienes públicos. Especialmente, cuando su provisión afecta a algunas actividades económicas. En general, la actividad de las empresas depende de que una serie de instituciones funcionen correctamente, pero además algunas actividades necesitan de una infraestructura o del desarrollo de capacidades específicas. El mercado no produce estos bienes públicos, por su propia naturaleza de ser no rivales y no excluyentes, lo que justifica la intervención.
2. Externalidades de la actividad económica. Pueden ser positivas, como los derrames de aprendizaje o la adopción temprana de tecnologías o negativas, siendo el caso paradigmático el de los impactos sobre el medioambiente. Existiendo externalidades, los precios de mercado no reflejan el valor social de estas actividades.
3. Fallas de coordinación o aglomeración. Se trata de situaciones en las que cada firma necesita que exista una serie de comportamientos de otros actores para tener incentivos para producir y al mismo tiempo, ningún actor tiene incentivo individual para hacer lo que se espera de él.

Como se puede ver, es amplio el abanico de situaciones donde los mercados pueden fallar. Lo interesante del criterio de fallas de mercado no es tanto que funcionen como justificación para intervenir, sino que identificar cuál de ellas está operando ayuda a poder seleccionar instrumentos de políticas que podrían resultar más efectivos. Así, las externalidades se podrían atender con subsidios/impuestos "pigouvianos" que corrijan los precios contemplando esas economías externas; los bienes públicos se resuelven generalmente con provisión directa desde el Estado; y las fallas de coordinación pueden requerir de otros instrumentos que fomenten la interacción entre actores, favoreciendo, por ejemplo, la circulación de información (Juhász, Lane & Rodrik, 2023).

A pesar de todos los desarrollos mencionados, no existe todavía un claro consenso sobre cuál es la definición de política industrial. Coexisten muchas variantes (Warwick, 2013) que, sin embargo, podríamos agrupar en dos enfoques. Uno, el más acotado, define a la política industrial como intervenciones de gobierno tendientes a modificar la estructura económica

en alguna dirección que se considera beneficiosa en términos económicos, sociales o ambientales (DiPippo et al., 2022; Evenett et al., 2024; Juhász, Lane & Rodrik, 2023; Juhász & Steinwender, 2023; Rodrik & Stiglitz, 2024). Esto implica, en general, seleccionar actividades, sectores o tecnologías que se entiende tienen mayor potencial para alcanzar esos objetivos. Otro, el más amplio, considera además otras políticas cuyo propósito sea mejorar el ambiente de negocios en general sin necesariamente favorecer algunas actividades, sectores o tecnologías sobre otras (Cornick, 2016; Criscuolo et al., 2022; Warwick, 2013).

Asimismo, existen varias taxonomías propuestas para clasificar y medir los instrumentos de política industrial. Se han utilizado una variedad de dimensiones de la política industrial como: los objetivos; el alcance; la racionalidad; los tipos de beneficiarios; tipo de instrumentos (por ejemplo, subsidios, beneficios impositivos, etc.); los canales por los que se interviene (por ejemplo, indirectamente vía el mercado o directamente); el ámbito de aplicación de las políticas; entre otros.

La clasificación más clásica de la política industrial es según su alcance, agrupando sus instrumentos en políticas horizontales, si no discriminan entre sectores (actividades o tecnologías) y verticales o selectivas, cuando sí lo hacen (Agosin et al., 2014). Si bien se reconoce que esta clasificación es difícil de aplicar (por ejemplo, Cornick, 2016),¹ sigue estando vigente en la mayor parte de las taxonomías revisadas, aunque en general combinada con otras dimensiones. Un ejemplo en este sentido es la clasificación que propone Warwick (2013) que la combina con ámbitos de aplicación. Los ámbitos de aplicación serían: el mercado de productos; el trabajo y las habilidades; el mercado de capitales; la tierra; la tecnología y los sistemas o instituciones. En cada uno de estos ámbitos existirían instrumentos de carácter horizontal y otros selectivos.

Por su parte, el trabajo de Weiss (2015) también utiliza los ámbitos de aplicación (los llama áreas de intervención) e incluye mercado de producto; trabajo; capital; tierra y tecnología, y los combina con los canales por los que la política interviene: mediante el mercado (por ejemplo, subsidios, tarifas) o mediante provisión directa de bienes/servicios públicos.

La dimensión de ámbitos de aplicación es también utilizada por otros autores, por ejemplo, para explicar las políticas industriales que existieron en el siglo XIX Juhász, & Steinwender (2023) clasifican los instrumentos en aquellos orientados a aumentar las ventas del mercado doméstico y los que favorecieron el acceso a mercados extranjeros. Luego, existen algunos trabajos que utilizan una base de datos de políticas económicas creada por el G20 para monitorear aquellas que distorsionan el comercio internacional, conocida como *Global Trade Alert (GTA) database* (por ejemplo, Evenett et al., 2024; Juhász et al., 2022). Esta base de datos tiene codificadas categorías de intervención que se pueden asociar a los ámbitos de aplicación: barreras a la importación; barreras a la exportación; incentivos a la exportación; subsidios domésticos; medidas para la inversión extranjera directa; compra pública y medidas de localización o de contenido nacional.

1 Esto es así porque, por un lado, la mayor parte de las políticas exigen alguna condición a cumplir para ser beneficiario y, además, porque todas las políticas tienen en la práctica efectos diferenciados sobre los sectores, las actividades o las tecnologías.

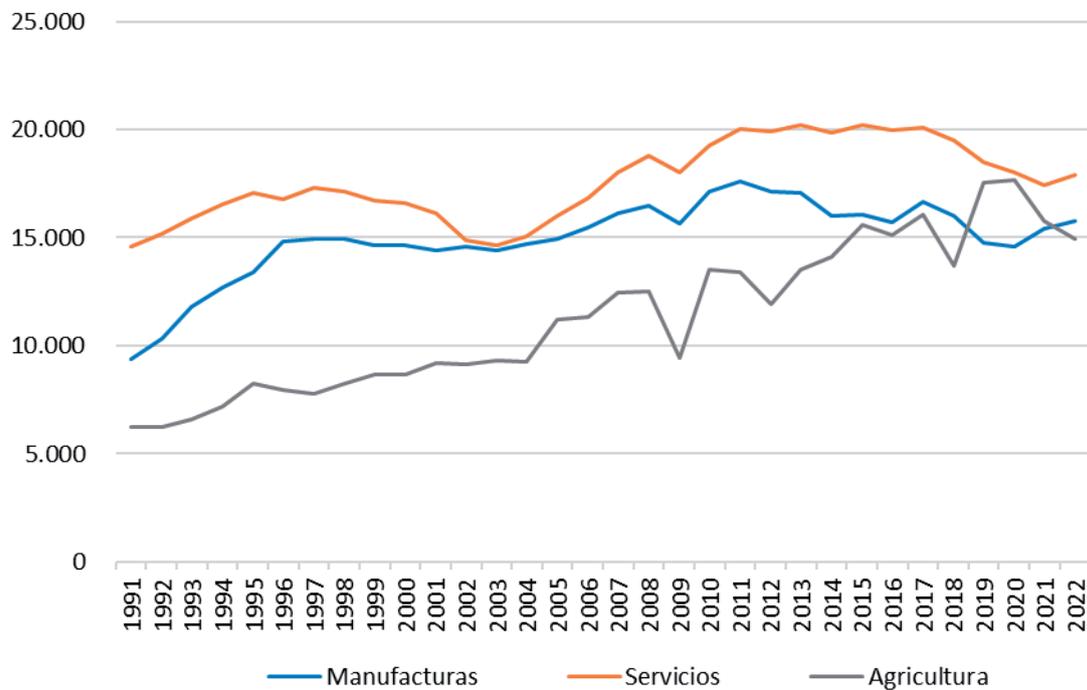
Otra taxonomía que combina dimensiones es la realizada por la OCDE (Criscuolo et al., 2022). En primer lugar, identifica dos instancias claves en la formulación de la política. Por un lado, el diseño de la estrategia de política industrial. Para caracterizar la estrategia, utiliza la dimensión de objetivos de las políticas (el para qué) y de tipo de diseño (la táctica). Luego vendría la instancia de selección de instrumentos, que los caracteriza según dos dimensiones: alcance (horizontal/orientada) y canales clasificados en cuatro categorías. Los primeros dos canales operarían afectando la oferta en el mercado, es decir mediante lo que las firmas hagan motivadas por esas intervenciones. Uno de ellos se orienta directamente a buscar mejoras en el desempeño de las empresas (los llaman, *within*) y otro se propone mejorar las condiciones de contexto, el clima de negocios, para que funcionen correctamente los incentivos que promueven al dinamismo industrial (los llaman, *between*). Un tercer canal para mejorar el desempeño productivo es operando sobre la demanda de ciertos bienes y servicios. Finalmente, un cuarto canal es el que denominan gobernanza y que interviene sobre la coordinación de actividades entre todas las partes involucradas en las políticas industriales. Una característica interesante de esta propuesta es que deja en evidencia que normalmente se seleccionan un conjunto de instrumentos que se complementan para alcanzar cada uno de los objetivos estratégicos que se promuevan.

En este trabajo, guiados por estas discusiones nos proponemos medir y caracterizar las PDP en Argentina durante el período 2021-2022 y utilizaremos una adaptación de la metodología de la OCDE. Previamente, para contextualizar nuestro estudio, discutimos sobre desarrollo productivo y PDP en el país haciendo énfasis en la identificación de taxonomías previamente utilizadas.

Desarrollo productivo en Argentina y caracterizaciones de las PDP

El desempeño macroeconómico ubicó históricamente a Argentina en una posición desventajosa en cuanto a las condiciones del clima de negocios que afectan la actividad productiva. El contexto de alta incertidumbre ha sido la norma en el país, incluso para los estándares de Latinoamérica. En particular, Argentina ha sido considerado un país fuertemente inestable con alta volatilidad en sus principales indicadores macroeconómicos (Aizenman, 2003), siendo la elevada y creciente inflación experimentada durante lo que va del siglo XXI una de las señales más prominentes de esta experiencia traumática. Estas características contribuyen a un entorno de inversión impredecible y riesgoso que, de manera no sorprendente, se ha reflejado en un virtual estancamiento de la productividad, con cifras que hoy son comparables a las observadas en la década de los años noventa, tanto en sectores de servicios como, especialmente, en manufacturas, y con la excepción de la agricultura (Figura 1). Dentro de estos grandes agregados sectoriales por supuesto existen heterogeneidades entre subsectores más o menos exitosos (ver Coatz & Schteingart, 2016). Esta alta heterogeneidad es un rasgo compartido con pares latinoamericanos, pero es señal de distancia en relación con los países más desarrollados en donde los diferenciales de productividad son más estrechos (Grazzi, Pietrobelli & Szirmai, 2016).

Figura 1. Productividad argentina para manufacturas, servicios y agricultura. Valor agregado sobre empleo 1991-2022. Dólares constantes de 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de World Development Indicators.

Resaltando los casos de éxito, existen actividades económicas que se consolidan en lo que Katz (2023) ha llamado “islas de modernidad”. En manufacturas, Argentina es un país que domina tecnologías claves en sectores de alta complejidad como el nuclear y satelital, tiene empresas domésticas con altas capacidades tecnológicas en el sector farmacéutico, y en algunos sectores de actividad, como el complejo siderúrgico, es líder mundial (Kulfas, 2024). De igual manera, entre los servicios, algunos sectores de alto potencial tecnológico como los servicios basados en conocimiento han crecido sistemáticamente en los últimos 20 años, tanto en lo que refiere al empleo como a las exportaciones. Kulfas (2024) muestra que el empleo registrado en sectores de informática se multiplicó por cinco entre los años 2000 y 2022 y en el mismo período las exportaciones de servicios intensivos en conocimiento se multiplicaron por doce en dólares corrientes. El autor explica el buen desempeño de estas actividades por la existencia en el país de recursos humanos calificados y por la implementación de políticas de apoyo a estos sectores sancionadas mediante leyes (Ley de Software, N° 25 922, y Ley de Economía del Conocimiento, N° 27 506).

Más allá de estos casos particulares, el estancamiento de la productividad y los bajos niveles de dinamismo de buena parte de las actividades productivas han llevado a una agenda política sujeta a cambios dramáticos cada dos o tres años. Resumido en el concepto de “el péndulo”, oscilante entre políticas económicas ortodoxas y heterodoxas (Diamand, 1984), este comportamiento se ha registrado hasta períodos recientes de la coyuntura económica (Arza & Brau, 2021) y el desenvolvimiento de las PDP, o políticas industriales, ha acompañado este péndulo, con etapas en las que han

tomado protagonismo como elemento para impulsar procesos de cambio estructural o de fomento de la productividad y otras en las que el corrimiento del Estado de estos objetivos ha sido la regla (Gaite, 2023; Odisio & Rougier, 2024). Como consecuencia de estos vaivenes algunos autores observan que las PDP en Argentina son un compendio de "capas geológicas" (Baruj & Porta, 2006), con instrumentos nacidos en la década de los 70s, 80s, 90s y los 2000, generando una estructura no siempre coherente, con racionalidades y motivaciones muchas veces enfrentadas.

Más allá de esto existen esfuerzos por sistematizar el conjunto de instrumentos activos de forma de caracterizar la dirección y la impronta que tienen las PDP en cada momento, revelando las racionalidades preponderantes y la asociación con los objetivos más o menos explícitos existentes en cada momento.

Entre los primeros esfuerzos de este siglo, Baruj y Porta (2006) analizan lo que denominan como "políticas de competitividad", incluyendo esfuerzos a nivel nacional y provincial. Si bien el trabajo posee un sesgo hacia los apoyos a la internacionalización en el contexto del MERCOSUR (se consideran actividades productivas con carácter transable), comprende instrumentos amplios que pueden caracterizarse como PDP. Se realiza un recorte de políticas según sus objetivos incluyendo la promoción de inversiones, exportaciones, el fortalecimiento de capacidades o competencias y la promoción del desempeño de las firmas en el mercado interno. Los autores clasifican el tipo de instrumento (lo llaman tipo de beneficio) dentro de cada objetivo (créditos a tasas subsidiadas, subsidios monetarios, desgravaciones impositivas o fiscales, asistencia técnica, facilidades financieras) y el alcance (horizontal, sectorial, regional). En un trabajo relacionado (Baruj, Kosacoff & Ramos, 2009), con dimensiones de análisis y clasificaciones similares, se pone más énfasis en las cuestiones de gobernabilidad, coordinación interinstitucional y los vínculos público-privados en la formulación, gestión, implementación y alcance de los instrumentos. Algunas de las características generales que encuentran estos trabajos y que describen a las PDP son el predominio de instrumentos horizontales con un sesgo hacia atender a las PyME, en coexistencia con algunos regímenes sectoriales fuertes. Esto en un marco de desarticulación de instrumentos, que muestran una falta de orientación general clara.

También el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas realizó un esfuerzo por clasificar los instrumentos de PDP de carácter nacional (MECON, 2011). La taxonomía empleada se compone de tres dimensiones básicas: el ámbito de aplicación (lo llaman plano de actuación, que puede buscar promover inversiones, exportaciones, competitividad, otros); el tipo de instrumento (aportes no reembolsables, beneficios impositivos, asistencia técnica, créditos con bonificación de tasas, facilidades financieras, otros), y el alcance (horizontal o sectorial). Se identifica que la asistencia técnica y los aportes no reembolsables son los mecanismos más predominantes y en términos de alcance se observa una distribución pareja entre instrumentos horizontales y sectoriales.

Otra serie de trabajos (Lavarello & Mancini, 2017; Lavarello & Sarabia, 2015) propone taxonomías para identificar los roles que el Estado fue asumiendo en términos de PDP en distintas etapas. Las dimensiones que

utilizan son los ámbitos de aplicación, el alcance (macroeconómico, micro horizontal, micro selectivo, regional) y los tipos de instrumentos (tipo de cambio, incentivos fiscales, financiamiento, administración del comercio, compra pública). Con estas dimensiones, caracterizan el rol del Estado en un vector que se direcciona desde políticas más macroeconómicas y horizontales hacia instrumentos más sectoriales, focalizados y orientados a misiones. Esta trayectoria requiere de la construcción de capacidades estatales, con aprendizajes institucionales que permitan administrar los instrumentos más sofisticados que requiere la mayor selectividad. Si bien los autores encuentran cierta transformación institucional, con un avance en aprendizajes institucionales y una complejización de las PDP, la existencia de una estructura de instrumentos de “capas geológicas” jugó en contra de conformar una visión estratégica que integrara diagnósticos, con dificultades de coordinación entre áreas de implementación.

Entre los ejercicios de clasificación de las PDP argentinas más recientes hemos encontrado los de Arza et al. (2018) y CEPAL (2024). Este último cuantifica el gasto público y fiscal y lo clasifica según sus objetivos. Las dimensiones de clasificación en el caso de Arza et al. (2018) comprenden la estructura institucional de aplicación (desde qué Ministerio se impulsa), el tipo de instrumento, los objetivos (productividad/rentabilidad, innovación, clústeres/redes, exportaciones, capacitación/extensión) y el alcance (horizontal o vertical). A su vez, en dicho trabajo se conceptualiza el canal por el cual se espera que cada instrumento lleve a conseguir las mejoras en el desempeño, considerando dos grupos: incremento de la productividad intrasectorial (mediante incrementos transversales de la productividad, o de manera selectiva, mediante la promoción de firmas exitosas) y, por otro, el aumento de la productividad por cambio estructural (mediante la asignación de recursos hacia sectores con ventajas comparativas o mediante apuestas estratégicas a la creación de nuevas industrias). Entre los resultados encuentran una concentración de instrumentos en los (ex) Ministerios de Producción, Ciencia y Tecnología y Agroindustria, con objetivos prioritarios dirigidos hacia la innovación, la modernización tecnológica y la inversión en bienes de capital. En términos de los canales, encuentran que la mayor parte de los instrumentos apunta al incremento de la productividad de sectores existentes, con foco en las PyME.

Como síntesis de los trabajos revisados, se encuentra que algunas dimensiones de clasificación son comunes, con algunas variantes en los nombres de las categorías, pero con cierta homogeneidad conceptual. Por ejemplo, en todos los casos se consideran los objetivos, el tipo de instrumento y el alcance. Nuestro trabajo también utilizará esas dimensiones de clasificación, entre otras que están sugeridas en la taxonomía de la OCDE (Criscuolo et al., 2022). Seleccionamos esta taxonomía para favorecer comparaciones internacionales, ya que la misma se ha aplicado a países de la OCDE (Criscuolo et al., 2023) y de Latinoamérica (CEPAL, 2024).

Diseño de la investigación

Definición de PDP y preguntas de investigación

Este trabajo adopta una definición amplia de PDP. Específicamente la definimos como “cualquier tipo de intervención o política gubernamental que intente mejorar el entorno empresarial o alterar la estructura económica hacia sectores, tecnologías o actividades que se espera que ofrezcan mejores perspectivas de crecimiento económico o bienestar social que las que se producirían en ausencia de dicha intervención” (Warwick, 2013 p. 16). Nos proponemos responder tres preguntas de investigación, siempre en referencia a Argentina durante el período 2021-2022:

1. ¿Cuál fue la magnitud de la PDP en el período analizado en términos del PIB?
2. ¿Cuáles son los grandes objetivos estratégicos de la PDP en los planes de desarrollo productivo del período de análisis? ¿Cómo se fundamentan?
3. ¿Qué tipo de instrumentos de PDP se utilizaron, en general, y para los diferentes objetivos?

Metodología

La cuantificación del gasto orientado hacia las PDP, asociado con la primera pregunta de investigación, se realiza a partir de la suma de dos componentes. Por un lado, el gasto público, que implica transferencias monetarias y, por otro, el gasto tributario, que cuantifica las pérdidas de ingresos del Estado derivadas de exenciones impositivas o regímenes especiales para ciertos agentes económicos. En ambos casos se entiende que el objetivo general de las partidas seleccionadas es el de promover el desarrollo productivo.

La fuente de información primaria para aproximar el nivel de gasto público en PDP proviene de los presupuestos nacionales, de donde se toman específicamente los gastos devengados en transferencias realizadas en distintos Programas, considerando los años 2021 y 2022, y tomando como referencia tres ministerios (de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Ciencia, Tecnología e innovación; y de Desarrollo Productivo²) que concentran el grueso de estas políticas (Arza et al., 2018). A partir del nombre de cada programa y con la búsqueda de información complementaria, es posible distinguir aquellos que se asocian con las condiciones planteadas en la definición de PDP. A su vez, y con el objetivo de obtener una aproximación de los montos efectivamente percibidos por posibles beneficiarios de las políticas, realizamos un cruce con la clasificación por Objeto de gasto que contiene el inciso de Transferencias que comprende aquellas asignadas al sector privado, así como a agencias de gobierno intermediarias. La infor-

2 El Ministerio de Desarrollo Productivo fue creado el 10 de diciembre de 2019 y disuelto el 3 de agosto de 2022, momento en que pasó a formar parte del Ministerio de Economía con la jerarquía y denominación de Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo. Sin embargo, los registros presupuestarios relevantes para las PDP de todo el 2022 fueron informados bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo.

mación presupuestaria no permite, sin embargo, identificar con precisión los montos que efectivamente están llegando a las empresas. Ante esta restricción informativa es que tomamos como criterio sumar el monto total de las transferencias dentro de cada programa, estableciendo así una cota superior de los montos asignados a PDP en los Ministerios analizados.

Por su parte, para aproximar el gasto tributario se parte de las estimaciones provistas por La Subsecretaría de Ingresos Públicos (Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía).³ Esta dependencia define al gasto tributario como el “monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objeto de beneficiar o favorecer el desarrollo de determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos”.⁴ La selección de aquellos beneficios fiscales que pueden ser identificados como PDP tiene en cuenta los criterios planteados en la definición de PDP.

En relación con la segunda pregunta de investigación utilizaremos dos documentos de planificación estratégica sobre desarrollo productivo publicados por el entonces Ministerio de Desarrollo Productivo, que es el órgano de gobierno que actuó como principal responsable de las PDP: i) Estrategia y acciones para el Desarrollo Productivo 2020-2023 (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021a), ii) Plan Operativo Anual 2021 (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021b). Identificaremos los objetivos estratégicos, su fundamentación y los comparamos con los que mencionan en la taxonomía de la OCDE.⁵

Finalmente, para la clasificación de instrumentos de PDP asociada a la tercera pregunta de investigación, seleccionamos aquellos que surgieron de la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo y del Ministerio de Ciencia y Tecnología. En ninguno de los dos casos contamos con información sobre presupuesto asignado a cada instrumento, por lo que el análisis se realiza a partir de la cuantificación de instrumentos. En el caso del Ministerio de Desarrollo Productivo partimos de un listado brindado por la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Gestión para identificar instrumentos relevantes dentro de los vigentes. Dicha Dirección sistematizó la información de todos los instrumentos que se diseñaron e implementaron en cuatro áreas del Ministerio: Secretaría de Minería; Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (en adelante SEPYME); Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa (en adelante Secretaría de Industria) y Secretaría de Comercio Interior (en adelante Secretaría de Comercio). Asimismo, todos los meses, la Dirección publicaba un “Catálogo de Programas de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo”, conocido como “Guía P”⁶ en el que se caracterizaban las diferentes “iniciativas” (la unidad de intervención) del Ministerio, destinado a los potenciales usua-

3 <https://www.argentina.gob.ar/economia/ingresospublicos/gastotributarios>

4 La estimación realizada considera que no existe cambio de comportamiento de los agentes económicos frente al beneficio, lo cual podría ser cuestionable y generar problemas para la comparación internacional. Algunos países emplean otros métodos; ver sección 3.4.1 en Crisculo, Lalanne, et al. (2022).

5 Si bien hay otros organismos públicos que han realizados también sus propias planificaciones estratégicas que podrían afectar el desarrollo productivo, no encontramos documentos estratégicos que refieran a PDP de manera general para el período seleccionado.

6 La última edición de esta guía, de noviembre de 2023, puede encontrarse en el siguiente link: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_p.pdf

rios. Algunas iniciativas pueden comprender más de un instrumento (por ejemplo, subsidios y asistencia técnica). Tanto la Guía P como la normativa disponible online fueron las fuentes de información que nos permitieron caracterizar y clasificar cada uno de los instrumentos del listado brindado por la Dirección. Esto a su vez fue complementado con información provista durante entrevistas y charlas informales con representantes de la Dirección.

En el caso del Ministerio de Ciencia y Tecnología utilizamos la base de datos pública de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología (en adelante Agencia)⁷ que cuenta con información organizada anualmente de todos los instrumentos vigentes en cada momento. Se presenta información básica sobre las características de cada instrumento y se deriva mediante links a la normativa asociada y sitios web específicos.

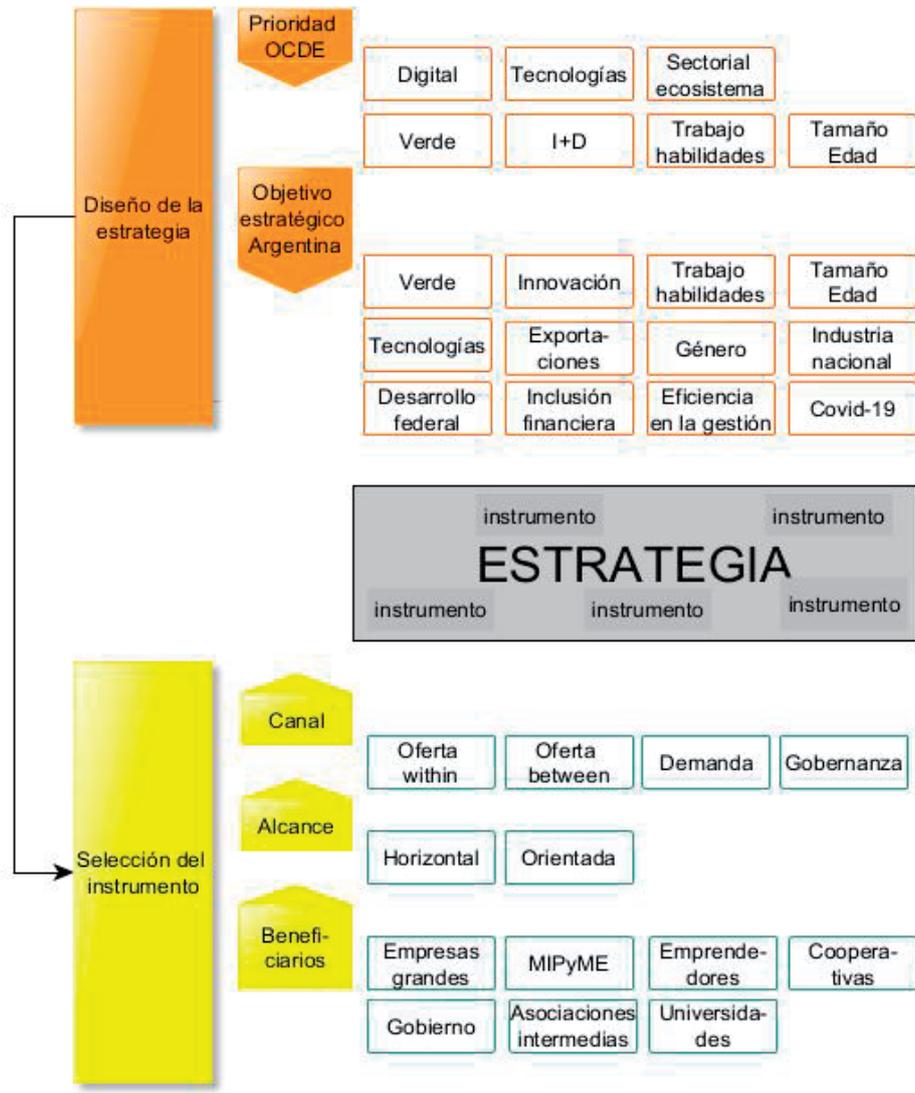
Utilizamos la taxonomía de la OCDE (Criscuolo et al., 2022) y su metodología para la aplicación empírica (Criscuolo, Lalanne & Díaz, 2022) como insumos para clasificar los instrumentos de PDP vigentes en los años 2021 y 2022. La Figura 2 sintetiza las dimensiones y categorías que utilizamos en este estudio. La Tabla 1 lista los tipos de instrumentos que se consideraron dentro de cada canal. A su vez, el Anexo online presenta más detalles sobre los criterios para clasificar instrumentos en cada categoría de las dimensiones de objetivos, alcance, canal y beneficiarios. Vale aclarar que las categorías de canal y alcance son mutuamente excluyentes (es decir, un instrumento no puede estar clasificado en más de una categoría de canales o más de una de alcance), pero para el resto de las dimensiones las categorías no son mutuamente excluyentes.

Tabla 1. Categorías de clasificación de instrumentos en relación con los canales

Canal			
<i>Within</i>	<i>Between</i>	<i>Demanda</i>	<i>Gobernanza</i>
Tipos de instrumentos	Tipos de instrumentos	Tipos de instrumentos	Tipos de instrumentos
-Acceso a insumos -Asistencia técnica -Bonificación de tasa -Capacitación -Capital de riesgo -Incentivo fiscal -Infraestructura -Préstamos o garantías -Subsidios I+D -Subsidios Otros -Otros	-Política complementaria -Framework -Otros	-Compra pública -Regulación -Otros	-Cooperación internacional -Vinculación público-privada -Otros

Fuente: elaboración propia.

Figura 2. Taxonomía de clasificación de estrategias e instrumentos de PDP



Fuente: Adaptación de la taxonomía de OCDE y su aplicación empírica (Criscuolo et al., 2022; Criscuolo, Lalanne & Díaz, 2022)

Resultados

Gasto en PDP

En el caso del gasto público devengado en PDP en los tres ministerios analizados se alcanzó un total de USD 1 445 millones durante 2021, mientras que descendió a USD 799 millones en el año siguiente.⁸ El Ministerio de

8 La fuerte retracción en 2022 de los nuevos fondos devengados en el presupuesto para estos programas no implica que el gasto en PDP se redujese a lo largo del tiempo dado que una buena proporción de los instrumentos crediticios al ser repagados retroalimentan la capacidad financiera de los programas. Lo registrado es la capitalización adicional aportada por los fondos devengados en cada año, mientras que la caja total de los mismos asociada a las PDP se va acumulando a lo largo del tiempo.

Desarrollo Productivo es la dependencia que acumula el grueso del gasto en este tipo de políticas, con un 86% del total en 2021 y 48% en 2022. Estos valores representan un 0,3% del PIB en 2021 y un 0,13% en 2022, lo que resulta ser un valor bajo en la comparación internacional (Criscuolo et al., 2023).

Cuando se consideran los gastos tributarios, fueron seleccionadas 25 iniciativas en total (de las cuales 17 son regímenes de promoción económica y 8 normativas impositivas particulares), y los montos correspondientes para cada año ascienden a USD 4 334 millones durante 2021 y a USD 5 451 millones durante 2022. La importancia de este concepto con relación al PIB se mantuvo relativamente estable en el bienio, en torno al 0,88%.

En la Tabla A 1 y la Tabla A 2 del Anexo presentamos el listado completo de conceptos seleccionados de gasto público y de gasto tributario, respectivamente, junto al valor monetario asignado para cada uno de ellos en los años 2021 y 2022.

Entre ambos conceptos las PDP representaron un 1,2% y un 1% del PIB en 2021 y en 2022, respectivamente. Los gastos tributarios registraron, además, la participación mayoritaria: un 75% de las PDP en 2021 y un 88% en 2022. Estas cifras agregadas son menores al promedio hallado para 9 países de la OCDE en 2021, que reportan un 1,4% del PIB entre subsidios y gasto tributario (predominan estos últimos con un promedio de participación de más del 70%) más un 1,8% del PIB en instrumentos financieros (Criscuolo et al., 2023). Sin embargo, los valores se hallan próximos a otras mediciones realizadas en el país (Arza et al., 2018; Lavarello & Mancini, 2017; MECON, 2011) y están por encima de los relevados para otros países de la región (por ejemplo, Brasil 0.6% del PIB; Chile 0.7% del PIB (CEPAL, 2024)).

Los planes estratégicos de desarrollo productivo nacional que enmarcan el período de análisis

Los dos documentos relevantes mencionados en la metodología (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021a; Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021b) establecen planes que definen los objetivos estratégicos y los ejes transversales de gestión de la PDP, con una narrativa que comparte la visión neo-estructuralista. En ellos se menciona el problema de la heterogeneidad estructural y se argumenta que la estructura productiva limita las posibilidades de crecimiento económico. Sin embargo, se sostiene que hay que transformarla de manera de hacerla compatible con el equilibrio externo, lo que implica aumentar la productividad de todo el tejido productivo. Para todo ello, es necesario hacer política industrial y promover la industria. Si bien no se hace completamente explícito, pareciera haber cierto énfasis en las manufacturas.

El documento Ministerio de Desarrollo Productivo (2021a) i) enumera diez objetivos estratégicos que se denominan "Ejes para la reactivación 2020-2023". A su vez, se mencionan tres "nuevas agendas": la de la Economía del conocimiento y la Industria 4.0, la del Desarrollo Productivo Verde y la del Cannabis Medicinal y Cáñamo Industrial. Por su parte, el Documento 2021b incluye 6 ejes estratégicos y 5 ejes transversales. En su mayoría coinciden con los ejes para la reactivación planteados en el documento anterior, con excepción de "Desarrollo Minero" que se encuentra expresado en el primero

pero no en el segundo documento y “Desarrollo Productivo Sostenible” y “Empleo + Ingresos” que están expresados como ejes estratégicos solo en el segundo documento.⁹

La Tabla 2 presenta en las dos primeras columnas los ejes estratégicos según se mencionan en los dos documentos analizados. A su vez, en las columnas siguientes se describen las iniciativas principales asociadas y las fundamentaciones que los justifican en esos mismos documentos estratégicos. Finalmente, la última columna, presenta una síntesis de 12 categorías que llamamos objetivos estratégicos y que utilizaremos en nuestra clasificación. Para crearlas, además de la información anterior se tuvo en cuenta la taxonomía de la OCDE (Criscuolo et al., 2022).

En términos de fundamentaciones leyendo a través de los distintos ejes, se pueden identificar tres grandes líneas narrativas. En primer lugar, la necesidad de reactivar la economía post-COVID-19. En segundo lugar, en línea con el enfoque estructuralista, aumentar la competitividad y la sustitución de importaciones. Para esto último se busca fortalecer al mercado interno y apoyar al sector manufacturero, pero sin desatender la estabilidad macroeconómica que requiera equilibrio de balanza de pagos. Se propone aumentar la competitividad de las empresas a través de la innovación para impulsar la internacionalización, y se aspira a aumentar la productividad y diversificación de productos y mercados y orientando la estructura productiva hacia sectores más innovadores y generadores de empleo de calidad. Finalmente, en línea con los desafíos globales también se busca que las PDP atiendan desigualdades territoriales, de género y externalidades ambientales que genera la actividad productiva. Si bien en los planes estratégicos no se menciona el criterio de fallas de mercado para las fundamentaciones, se pueden encontrar referencias indirectas en un puñado de los ejes como los que tienen que ver con desarrollo sostenible, desarrollo federal, parcialmente en desarrollo minero, economía del conocimiento y género.

9 Aunque “desarrollo productivo sostenible” se podría equiparar a “desarrollo productivo verde” que aparece mencionado en el documento 2021b como parte de las nuevas agendas.

Tabla 2. Objetivos estratégicos en los planes de desarrollo productivo

<p>Fortalecimiento de la Industria nacional</p> <p>Financiamiento Productivo</p> <p>Fomento de la competitividad de las empresas</p> <p>Promoción de la economía del conocimiento y la Industria 4.0</p> <p>Desarrollo exportador</p> <p>Desarrollo del mercado interno y promoción del consumo</p> <p>Promoción de economías regionales y desarrollo federal</p> <p>Desarrollo minero</p> <p>Transparencia y gobierno abierto</p> <p>Gestión productiva con perspectiva de género</p> <p>--</p> <p>--</p>	<p>Industria Nacional (Eje estratégico)</p> <p>Inclusión Financiera para PYMEs y Emprendedores (Eje estratégico)</p> <p>Fomento de la Competitividad PYME (Eje estratégico)</p> <p>Economía del Conocimiento + Industria 4.0 (Eje estratégico)</p> <p>Desarrollo exportador (Eje transversal)</p> <p>Precios y Mercado Interno (Eje estratégico)</p> <p>Desarrollo Federal (Eje transversal)</p> <p>--</p> <p>Transparencia y gobierno abierto (Eje transversal)</p> <p>Perspectiva de Género (Eje transversal)</p> <p>Desarrollo Productivo Sostenible (Eje estratégico)</p> <p>Empleo + Ingreso (Eje transversal)</p>	<p>Principales iniciativas desplegadas en relación al Eje Estratégico</p> <p>Parques industriales, desarrollo de proveedores, compra argentino, mesas de trabajo; baja de retenciones y suba de reintegros a exportaciones industriales; Bonificación de tasas y provisión de garantías; créditos directos a PYME y emprendedores; desarrollo federal; sectores estratégicos.</p> <p>Subsidios a empresas e instituciones intermedias para la asistencia técnica, la capacitación, la transformación digital. Acceso a insumos (e.g. programas de capacitación del gobierno) y al financiamiento.</p> <p>Régimen de promoción de la Economía del Conocimiento; subsidios, beneficios fiscales y asistencia financiera para transformación digital. Plan específico para la Industria 4.0</p> <p>Principalmente reducción de retenciones e incentivos cambiarios; También instrumentos de financiamiento y acceso a insumos como capacitaciones y asistencia técnica.</p> <p>Principalmente administración de precios y de financiación del consumo. También defensa al consumidor, de la competencia y de promoción de la venta minorista directa al público mediante mercados de cercanías.</p> <p>Parques industriales, beneficios impositivos, subsidios, financiamiento, y asistencia técnica coordinados con otros objetivos estratégicos.</p> <p>Iniciativas de gobernanza y de desarrollo regulatorio. Instancias de diálogo entre actores; provisión de información; diagnósticos de pasivos ambientales y regulaciones para la implementación de tecnologías limpias</p> <p>Iniciativas que generan y comparten información, que realizan estudios de diagnóstico de la producción, en algunos casos alineadas con otros de los objetivos estratégicos.</p> <p>Plan transversal de desarrollo productivo con perspectiva de género. Instrumentos de bonificación de tasas para emprendimientos liderados por mujeres.</p> <p>Iniciativas en coordinación con objetivos asociados al desarrollo minero y desarrollo Federal.</p> <p>Asociadas a otros ejes estratégicos relacionados.</p>	<p>Fundamentación/Racionalidad</p> <p>Reactivar la economía golpeada tras la crisis de COVID-19 y sustituir importaciones, con foco en el sector manufacturero</p> <p>Apuntalar a las empresas ante la crisis pandémica y alineación con otros de los objetivos estratégicos</p> <p>Aumento de la "competitividad genuina" que permita la internacionalización de las empresas</p> <p>Promoción de capacidades tecnológicas, adopción de tecnologías específicas e innovación que permita incrementar la productividad de firmas rezagadas. Aprovechar ventana de oportunidad para conseguir una estructura productiva más innovadora y orientada hacia sectores intensivos en conocimiento.</p> <p>Incrementar número de empresas exportadoras, con productos y mercados más diversificados y de mayor valor agregado. Equilibrio de balanza de pagos para la sostenibilidad macroeconómica.</p> <p>Fortalecer el mercado interno y garantizar "abastecimiento de productos esenciales a precios justos".</p> <p>Disminuir las desigualdades territoriales que generan externalidades negativas como desarraigo y grandes concentraciones urbanas.</p> <p>Desarrollo territorial y generación de divisas.</p> <p>Promover transparencia, eficiencia y la participación de diversidad de actores interesados en políticas de Estado.</p> <p>Contrarrestar las desigualdades de género en el sector productivo y en el mercado de trabajo. Se busca promover el desarrollo profesional de mujeres y eliminar brechas salariales.</p> <p>Generar empleo de calidad y a fomentar las exportaciones.</p>	<p>Industria Nacional Exportaciones COVID-19</p> <p>Inclusión Financiera COVID-19 Tamaño Edad Desarrollo Federal</p> <p>Tamaño Edad Trabajo Habilidades Exportaciones Innovación</p> <p>Industria Nacional COVID-19</p> <p>Desarrollo Federal</p> <p>Desarrollo federal Exportaciones</p> <p>Desarrollo Federal</p> <p>Desarrollo Federal Exportaciones</p> <p>Trabajo Habilidades</p>
--	---	---	--	--

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Desarrollo Productivo (2021a; 2021b).

Clasificación de instrumentos de PDP

Instituciones, iniciativas e instrumentos en el período estudiado. Como fue mencionado en la metodología, cada iniciativa de PDP puede ofrecer más de un tipo de instrumento. La Tabla 3 cuenta la cantidad de iniciativas e instrumentos de las instituciones relevadas, observándose que un 69% de las iniciativas se mantuvieron en los dos años analizados. Por ese motivo, la tabla presenta dos columnas de totales: una que solo cuenta una vez a cada iniciativa/instrumento que aparece en los dos años, y otra que cuenta la cantidad total de iniciativas/instrumentos disponibles en los dos años.

En el período identificamos 363 instrumentos sin repeticiones y 529 si sumamos todos los instrumentos que se ofrecieron en 2021 y 2022 (correspondientes a 257 o 372 iniciativas, respectivamente) que acuerdan con la definición de PDP. La mayor parte de los instrumentos relevados fueron gestionados por la SEPYME (45% del Total de Instrumentos 2021+2022), seguida por la Secretaría de Industria (29%); Secretaría de Minería (11%), la Agencia (10%) y la Secretaría de Comercio (5%). Como hemos mencionado, muchas de estas iniciativas existen desde hace tiempo y fueron diseñadas en distintos contextos políticos con diferentes objetivos estratégicos, resignificándose o agregando nuevos, conformando las denominadas “capas geológicas” de las PDP.

Tabla 3. Cantidad de iniciativas e instrumentos de PDP por institución

	Iniciativas				Instrumentos			
	2021	2022	Total sin repeticiones	Total 2021 + 2022	2021	2022	Total sin repeticiones	Total 2021 + 2022
Agencia	17	22	27	39	25	29	40	54
Sec. Com	13	12	15	25	14	13	17	27
SEPYME	61	69	87	130	105	131	154	236
Sec. Ind	60	70	90	130	70	84	108	154
Sec. Min	21	27	38	48	26	32	44	58
Total	172	199	257	372	240	289	363	529

Fuente: Elaboración propia sobre información del Ministerio de Desarrollo Productivo y la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología.

Diseño de la estrategia: Objetivos estratégicos. En término de los objetivos que persiguen las PDP, utilizando el clasificador de objetivos estratégicos de Argentina (Figura 2), encontramos que la mayoría (16%) está asociada al objetivo de tamaño y edad (Figura 3), lo cual no sorprende al ser la SEPYME la líder en cantidad de instrumentos. Siguen en la lista inclusión financiera, promoción de determinadas tecnologías, promoción del empleo y habilidades y la mejora de la eficiencia en la gestión. Otros objetivos más innovadores, como la transición verde, tienen mucho menos peso en el total. Esto

contrasta con lo hallado para los países de la OCDE (Criscuolo et al., 2023), donde estos instrumentos ocupan el tercer lugar con 15,4% del presupuesto, mientras en Argentina identificamos solo un 5% de instrumentos asociados.

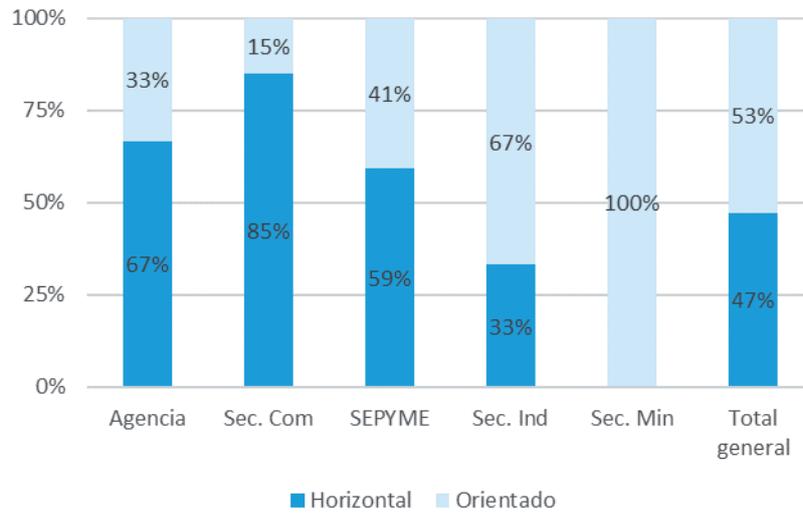
Figura 3. Instrumentos clasificados según objetivos estratégicos nacionales, 2021 y 2022



Fuente: Elaboración propia sobre información del Ministerio de Desarrollo Productivo y la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología

Instrumentos: orientación, beneficiarios y canales. Alcance: en términos de alcance, un 53% de los instrumentos son orientados y un 47% horizontales. Sin embargo, esto varía mucho por institución que gestiona las PDP (Figura 4). La Secretaría de Minería por definición ofrece instrumentos orientados, pero la Secretaría de Industria también ofrece una proporción mayor que el promedio de este tipo de instrumentos. En contraste, la Secretaría de Comercio y la Agencia ofrecen fundamentalmente instrumentos horizontales. En el caso de la SEPYME, si bien tiende a ofrecer más instrumentos horizontales, la distribución no difiere tanto del promedio general.

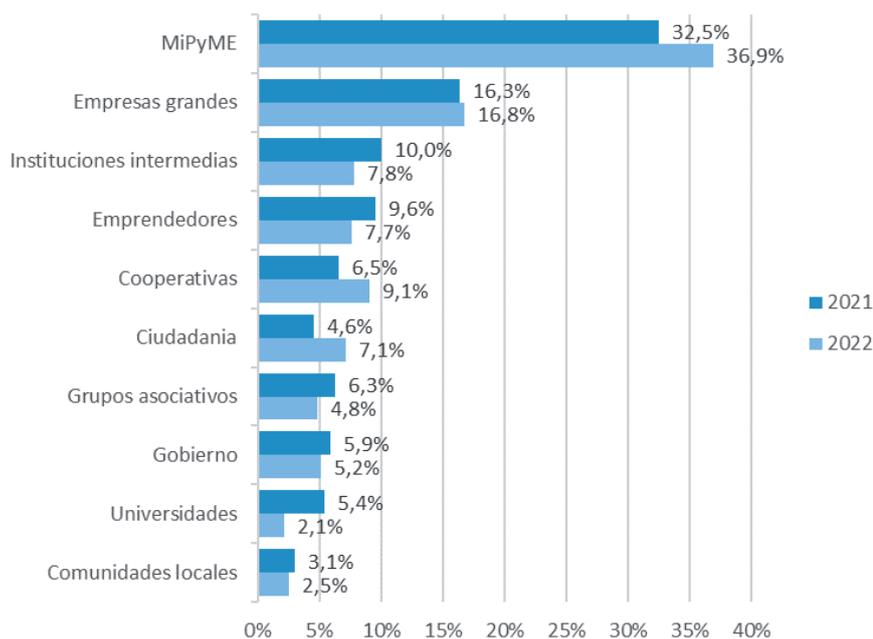
Figura 4. Instrumentos de las distintas instituciones clasificados según alcance, total 2021 y 2022



Fuente: Elaboración propia sobre información del Ministerio de Desarrollo Productivo y la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología

Beneficiarios: la mayoría de las PDP del período analizado tienen a las empresas micro y PyME (MiPyME) como sus principales beneficiarios (35%), mientras que un 17% alcanzan a las empresas grandes (Figura 5). Le siguen en orden de importancia las instituciones intermedias (9%), los emprendedores (9%) y las cooperativas (8%).

Figura 5. Instrumentos clasificados según los beneficiarios potenciales, 2021 y 2022



Fuente: Elaboración propia sobre información del Ministerio de Desarrollo Productivo y la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología

Canales: como se puede observar en la Tabla 4 la gran mayoría de los instrumentos disponibles esos dos años pertenecen al canal *within*, que afecta directamente a firmas específicas (75%), seguido por el canal *between*, que promueve la dinámica industrial (12%), gobernanza, que busca conectar actores (9%) y de demanda (4%).

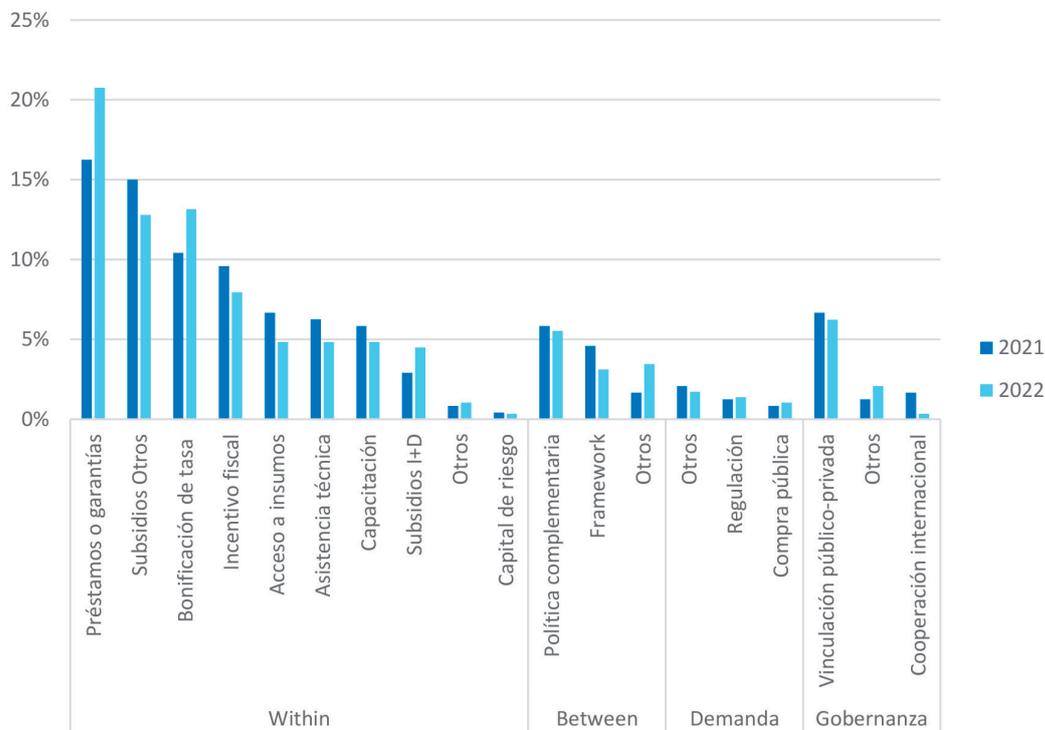
Tabla 4. Instrumentos clasificados por canal de intervención, en porcentaje 2021 y 2022

	2021	2022	Total 2021 + 2022	Instrumentos presentes en ambos años	Total sin repeticiones
Within	74%	75%	75%	79%	73%
Between	12%	12%	12%	11%	13%
Demanda	4%	4%	4%	4%	4%
Gobernanza	10%	9%	9%	6%	10%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre información del Ministerio de Desarrollo Productivo y la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología.

En la Figura 6 se muestra la división por tipo de instrumento dentro de cada canal, siendo los préstamos o garantías los más usados dentro del canal *within* (19% del total de instrumentos disponibles el período), seguidos por los subsidios con diferentes fines productivos (14%), las bonificaciones de tasas (12%), los incentivos fiscales (9%) y el acceso a insumos (6%). En el canal *between* encontramos instrumentos que tienen que ver con políticas complementarias, en general políticas de inversión y de defensa del consumidor (6%) y con aspectos regulatorios (4%), fundamentalmente simplificaciones en los trámites entre las empresas y el gobierno y certificaciones que le permiten a las empresas acceder a algún beneficio, por ejemplo, Registro PyME. Encontramos muy pocos instrumentos de demanda y la mayoría quedó clasificado en la categoría residual "otros" (2%), que predominantemente son instrumentos de financiación del consumo y otros de fomento a mercados de cercanía. Finalmente, en el canal de Gobernanza la mayor parte de los instrumentos son los de vinculación público-privada que incluye tanto las mesas industriales como la creación de consorcios entre empresas y organismos de ciencia y tecnología (6%).

Figura 6. Instrumentos clasificados según canal y tipo, total 2021 y 2022



Fuente: Elaboración propia sobre información del Ministerio de Desarrollo Productivo y la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología

Relaciones entre objetivos, instituciones y características de los instrumentos. En esta sección realizamos un análisis combinando las dimensiones descriptas en los apartados anteriores. En primer lugar, resulta interesante observar la relación entre los objetivos que se persiguen y los beneficiarios de las políticas (Tabla 5). Así, se elige significativamente más algunos beneficiarios que otros para ciertos objetivos, en términos proporcionales y en comparación con el promedio de las PDP. Por ejemplo, para promover el objetivo de exportar, las PDP confían mayormente en las empresas grandes, mientras que para el objetivo de la innovación, las PDP se apoyan, como es de esperar, en el entramado Universitario, buscando formar grupos asociativos. Por su parte, son el gobierno y las instituciones intermedias los actores a los que se interpela para las políticas que persiguen objetivos sociales-ambientales (COVID-19; Género y Verde).

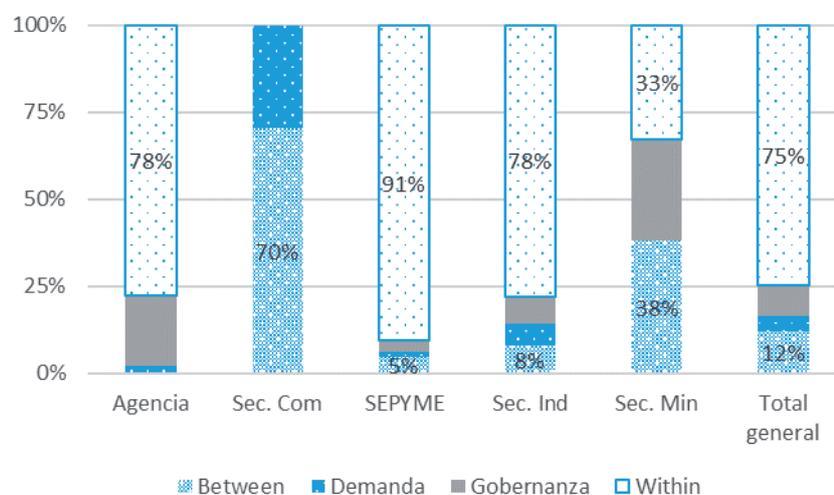
Tabla 5. Relación entre objetivos y beneficiarios elegidos en mayor proporción que el promedio de las PDP, 2021 y 2022

Objetivos nacionales	Beneficiarios elegidos en mayor proporción que el promedio de las PDP
COVID-19	Instituciones intermedias
Desarrollo federal	Comunidades locales
Eficiencia en la gestión	Ciudadanía, Comunidades locales y Gobierno
Exportaciones	Empresas grandes
Género	Instituciones intermedias
Inclusión financiera	Cooperativas
Industria nacional	Ciudadanía, Empresas grandes y MIPYME
Innovación	Universidades
Tamaño / edad	Emprendedores y MIPYME
Tecnologías	Grupos asociativos
Trabajo/habilidades	Grupos asociativos e Instituciones intermedias
Verde	Gobierno

Fuente: Elaboración propia sobre información del Ministerio de Desarrollo Productivo y la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología

Nota: Los beneficiarios incluidos en la tabla fueron identificados a partir de comparar la proporción que representaban para cada objetivo, con lo que representan en general para las PDP. Si dicha proporción era más del doble que el promedio, y además había al menos 3 instrumentos involucrados en el cruce beneficiarios/objetivos, los incluimos en la tabla.

Considerando las instituciones relevadas y el tipo de instrumento, en la Figura 4 ya habíamos notado que existen diferencias en el alcance de las PDP de las diferentes instituciones. La Figura 7, por su parte, muestra el cruce de instituciones y canales de intervención. Se ve que la Agencia usa más que el promedio de las PDP el canal de gobernanza, lo que se explica por el peso de instrumentos para creación de consorcios públicos-privados para la innovación. También la Secretaría de Minería utiliza más intensamente ese canal, pero en ese caso tiene que ver con estrategias de articulación de actores para promover prácticas que denominan de “minería sustentable” y que buscan alcanzar una mayor aceptación de la actividad. Esta Secretaría también usa más que otros actores institucionales el canal *between*, tanto en lo que se refiere a informes sobre la actividad, registros necesarios en el contexto de la Ley de Inversiones Mineras, y políticas de inversión. La Secretaría de Comercio usa intensamente canales *between*, fundamentalmente explicado por las políticas de defensa del consumidor y de competencia y de demanda, tanto en lo que respecta al financiamiento de consumo como a la promoción de mercados locales e itinerantes. La SEPYME utiliza levemente más el canal *within* y, finalmente, la Secretaría de Industria utiliza todos los canales en proporciones parecidas al promedio de las PDP.

Figura 7. Instrumentos clasificados según institución y canal, total 2021 y 2022

Fuente: Elaboración propia sobre información del Ministerio de Desarrollo Productivo y la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología.

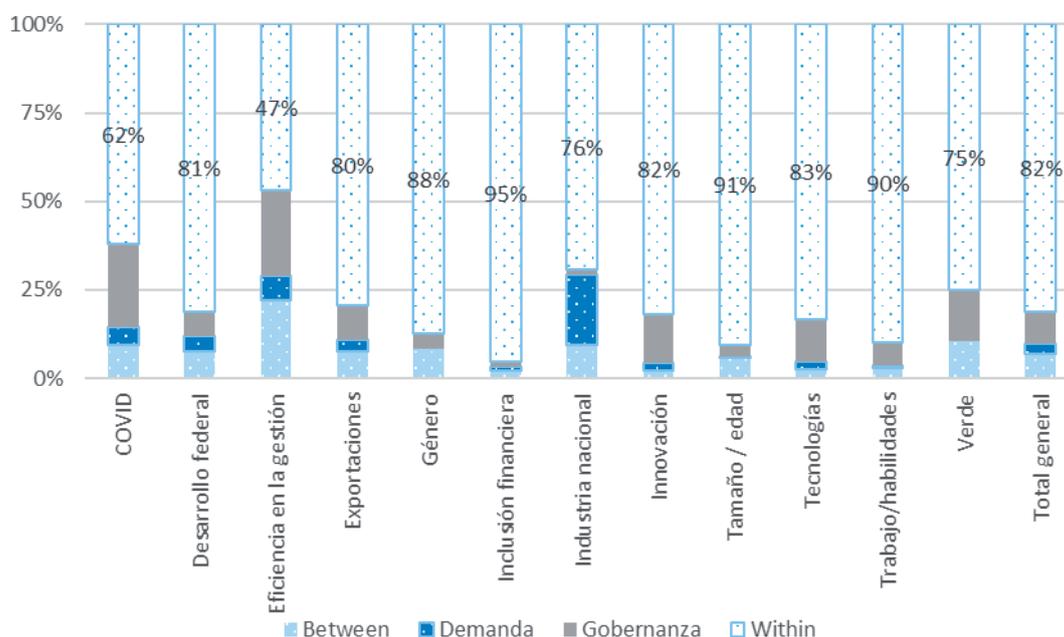
La Figura 8 muestra los resultados para el cruce entre objetivos nacionales y canales. Como puede verse, en términos absolutos es siempre el canal *within* el que se usa en mayor proporción, pero resulta interesante observar en qué medida los distintos objetivos se apoyan relativamente más que el promedio en algún canal en particular. Para facilitar esta lectura, en la Tabla 6 identificamos los canales que se usan en mayor o menor proporción al uso que las PDP en general le dan a ese canal; siendo 30% más o menos que el promedio el umbral que utilizamos para ser mencionados en dicha Tabla.

El canal *between*, que recordamos busca fomentar la dinámica industrial, es especialmente utilizado para perseguir objetivos de industria nacional, de transición verde y de eficiencia en la gestión, mientras que no suele utilizarse para los objetivos que buscan la inclusión financiera, la innovación, la adopción de determinadas tecnologías ni las mejoras asociadas al trabajo.

El canal gobernanza, que fomenta la articulación entre actores, es utilizado para los objetivos que se relacionan con la innovación, la adopción de tecnología, la mejora en la eficiencia en la gestión, la transición verde y los desafíos asociados al COVID-19. En cambio, no es un canal utilizado para promover las cuestiones de género, la inclusión financiera, la industria nacional, ni para auspiciar el desempeño de empresas pequeñas y jóvenes.

El canal de demanda, como dijimos es poco utilizado, y en general estuvo asociado a la generación de crédito para el consumo y la organización de mercados de cercanía. Se hizo uso de este canal fundamentalmente en relación con el desarrollo federal y el fomento a la industrial nacional.

Figura 8. Instrumentos clasificados según objetivos nacional y canal, total 2021 y 2022



Fuente: Elaboración propia sobre información del Ministerio de Desarrollo Productivo y la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología.

Tabla 6. Relación entre objetivos nacionales y canales utilizados en mayor/menor proporción que el promedio de las PDP, 2020 y 2021

Objetivos nacionales	Canales elegidos en mayor proporción que el promedio de las PDP	Canales elegidos en menor proporción que el promedio de las PDP
COVID-19	Gobernanza	
Desarrollo federal	Demanda	
Eficiencia en la gestión	<i>Between</i> , Gobernanza y Demanda	<i>Within</i>
Exportaciones		
Género		Demanda y Gobernanza
Inclusión financiera		<i>Gobernanza</i> , <i>Between</i> y Demanda
Industria nacional	Demanda y <i>Between</i>	Gobernanza
Innovación	Gobernanza	<i>Between</i>
Tamaño / edad		Demanda y Gobernanza
Tecnologías	Gobernanza	<i>Between</i>
Trabajo/habilidades		Demanda y <i>Between</i>
Verde	Gobernanza y <i>Between</i>	Demanda

Fuente: Elaboración propia sobre información del Ministerio de Desarrollo Productivo y la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología.

Nota: Los canales incluidos en la tabla fueron identificados a partir de comparar la proporción que representaban para cada objetivo, con lo que representan en general para las PDP. Si dicha proporción era más del 30% que el promedio, y además había al menos 3 instrumentos involucrados en el cruce beneficiarios/objetivos, los incluimos en la primera columna; si era menos del 30% en la segunda. Se menciona primero al que presenta la diferencia porcentual mayor en relación con el promedio.

Dado que el canal *within* es el más utilizado para todos objetivos, no sobresale particularmente en ninguno. Por eso, hicimos un análisis similar para entender cuáles son los instrumentos preferidos para los distintos objetivos dentro del canal *within* (Tabla 7). Para todos los objetivos nacionales los instrumentos más utilizados son Préstamos y Garantías, Subsidios Otros y Bonificación de tasas (Figura 6). Sin embargo, interesa saber cuáles instrumentos son utilizados en mayor proporción comparando cada caso con el promedio general, ejercicio que reflejamos en la Tabla 7.

Los objetivos asociados al Tamaño/Edad de las firmas no registran una participación de instrumentos que se desvíe de manera significativa del promedio. En cambio, podemos mencionar que para la inclusión financiera predominan obviamente instrumentos asociados a los mercados financieros (préstamos, garantías, bonificación de tasas) mientras que para los objetivos de eficiencia en la gestión y de trabajo se utilizan los instrumentos de Capacitación y Asistencia Técnica en mayor proporción que el promedio. La promoción de la innovación y las tecnologías utilizan los Subsidios a la I+D y los de Acceso a Insumos. Para el resto de los objetivos, minoritarios en cantidad de instrumentos, los resultados pueden apreciarse en la Tabla.

Tabla 7. Relación entre objetivos nacionales e instrumentos dentro del canal *within* utilizados en mayor proporción que el promedio de las PDP, 2020 y 2021

Objetivos nacionales	Instrumentos del canal <i>within</i> elegidos en mayor proporción que el promedio de las PDP
COVID-19	Subsidios Otros; Asistencia Técnica
Desarrollo federal	
Eficiencia en la gestión	Capacitación; Asistencia técnica; Otros
Exportaciones	Otros
Género	Préstamos o Garantías; Bonificación de tasas
Inclusión financiera	Préstamos o Garantías; Bonificación de tasas; Capital de riesgo
Industria nacional	Incentivos fiscales; Bonificación de tasas
Innovación	Subsidios I+D; Acceso a insumos; Otros
Tamaño / edad	
Tecnologías	Incentivos Fiscales; Subsidios I+D; Acceso a insumos
Trabajo/habilidades	Asistencia Técnica; Capacitación; Acceso a Insumo
Verde	Subsidios I+D

Fuente: Elaboración propia sobre información del Ministerio de Desarrollo Productivo y la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología.

Nota: Los instrumentos incluidos en la tabla fueron identificados a partir de comparar la proporción que representaban para cada objetivo, con lo que representan en general para las PDP. Si dicha proporción era más del 50% que el promedio, y además había al menos 3 instrumentos involucrados en el cruce beneficiarios/objetivos, los incluimos en la tabla.

Conclusiones

Las PDP son intervenciones que buscan mejorar el entorno de negocios y/o transformar la estructura productiva hacia actividades que ofrecen mayor potencial de bienestar social y que no se llevarían a cabo en ausencia de estas intervenciones. Este tipo de políticas avanzan en los países desarrollados (Evenett et al., 2024) pero Argentina no ha logrado mantener un plan estratégico de largo plazo en materia de PDP (Odisio & Rougier, 2024) y su importancia ha mermado en relación con otros esfuerzos de política pública (Kulfas, 2024).

Este trabajo persigue tres objetivos vinculados, todos ellos estudiados para Argentina durante el período 2021-2022. En primer lugar, cuantificamos el esfuerzo que realiza el país en términos de PDP y lo interpretamos en perspectiva histórica e internacional. En segundo lugar, identificamos los objetivos estratégicos que persigue la PDP y su fundamentación. En tercer lugar, caracterizamos los instrumentos de PDP usando una taxonomía (Criscuolo et al., 2022) que ha sido utilizada para otros países de la OCDE y de Latinoamérica, lo cual nos permite realizar comparaciones y, de manera inédita, compartimos en el Anexo online la base de datos creada para el estudio, para facilitar su reutilización.

En términos del primer objetivo encontramos que Argentina destina poco más que el 1% del PIB a esfuerzos de PDP, sumando aquello que se priva de recaudar con exenciones impositivas (0,9% del PIB, tanto en 2021 como en 2022) y lo que invierte directamente del presupuesto nacional (0,3% en 2021 y 0,1% en 2022). Los niveles de esfuerzo son similares a los que se informan en estudios realizados en el pasado para el país (por ejemplo, 1,1% del PIB en 2009 (MECON, 2011), 1,2% del PIB para el período 2010-2013 (Lavarello & Sarabia, 2015) y 0,1% solo para gastos directos de 2015 (Arza et al., 2018)). Esta estimación de esfuerzo de PDP en relación con el PIB está por debajo del promedio informado para los nueve países de la OCDE sobre los que se realizó la medición (1,4% en gasto público y gasto tributario y 1,8% en instrumentos financieros) (Criscuolo et al., 2023) pero superiores a los que realizan países en la región como Brasil (0,5% del PIB) y Chile (0,7% del PIB) (CEPAL, 2024).

En términos del segundo objetivo, identificamos 12 ejes estratégicos que surgen de las planificaciones del Ministerio de Desarrollo Productivo para el período en cuestión. Reorganizamos los mismos en 12 objetivos estratégicos teniendo en cuenta las iniciativas involucradas, las fundamentaciones y también la taxonomía que sirve como guía del presente trabajo.

Si bien la literatura económica justifica a las PDP por la existencia de fallas de mercado (Juhász, Lane & Rodrik, 2023), esa referencia es menos común en la literatura latinoamericana que está fundamentalmente influenciada por el enfoque estructuralista que argumenta que es necesario intervenir para alcanzar objetivos que se juzgan deseables. De hecho, no encontramos referencia a fallas de mercado en los planes estratégicos, y se pueden identificar tres grandes fundamentos para las PDP del período:

1. Reactivación económica post-COVID-19: Se busca impulsar la economía nacional para recuperarse de los efectos de la pandemia.
2. Fortalecimiento del sector productivo y competitividad: Se propone aumentar la capacidad de las empresas nacionales para competir en los mercados internacionales, a través de la innovación, la diversificación de productos y la sustitución de importaciones. Para eso se busca fortalecer el mercado interno y orientar la producción hacia sectores de mayor valor agregado y que generen empleo de calidad.
3. Desarrollo inclusivo y sostenible: Se busca reducir las desigualdades territoriales y de género, así como reducir los impactos ambientales negativos de la actividad productiva. El objetivo es promover un crecimiento económico que sea más equitativo y sostenible en el largo plazo.

Para cumplir con el tercer objetivo clasificamos 529 instrumentos de PDP sumando todos los vigentes en 2021 o 2022.

La caracterización de los instrumentos nos muestra que se persigue una diversidad de objetivos entre los que destacan: i) el apoyo a las PyME; ii) la inclusión financiera; iii) la promoción de ciertas tecnologías y iv) la generación de empleo y el desarrollo de capacidades. Los objetivos asociados a los desafíos globales tienen mucho menos incidencia en la cartera de instrumentos. Especialmente, la falta de importancia para la agenda verde, al menos en términos de cantidad de instrumentos, contrasta con lo que son las prioridades de las políticas industriales de Estados Unidos y Europa (Criscuolo et al., 2023; Evenett et al., 2024; Van Reenen, 2023). Esto puede explicarse, por un lado, por la existencia de “capas geológicas” de instrumentos (que implica ir agregando nuevos instrumentos que se van sumando a las carteras preexistentes) que opacan estadísticamente el surgimiento de iniciativas nuevas. Por otro lado, también es posible que los cambios más transformadores de las PDP muchas veces no lleguen a plasmarse por la capacidad de lobby asimétrica entre los actores que se benefician por las estrategias establecidas en relación con quienes podrían hacerlo ante un cambio de política. La falta de apoyo para el tratamiento en el Congreso del proyecto de Ley de Promoción de la Movilidad Sustentable, conocido también como proyecto de ley de electromovilidad, podría ser un ejemplo.

En términos de alcance la mayoría de los instrumentos es de carácter orientado (53%), con un 47% de instrumentos horizontales. Esto contrasta con lo registrado una década atrás cuando el 60% de los instrumentos de PDP eran horizontales (Arza et al., 2018) y también con lo que sucedía a comienzos de los 2000 (Baruj & Porta, 2006).

En términos de canales, encontramos que el 75% de los instrumentos opera por el canal *within*, que implica intervenir directamente en las actividades productivas de empresas, siendo los préstamos y garantías el tipo de instrumento más frecuente (19%) seguido por los subsidios directos (14%). Al utilizar el indicador de porcentaje de instrumentos estamos subestimando el rol de los incentivos fiscales en las PDP. Éstos representan el 9% de los instrumentos, pero vimos que explicaban entre el 75% y el 88% del monto invertido en PDP dependiendo el año (como ejemplo, solo el instrumento

del Régimen Especial, Fiscal y Aduanero de la Provincia de Tierra del Fuego (Ley N° 19 640) explica el 41% del gasto tributario en 2022).

Para los otros canales encontramos mucha menos presencia de instrumentos, aunque pudimos ver que existe una relación entre canales utilizados y objetivos perseguidos. Así, por ejemplo, para alcanzar objetivos asociados a la innovación y la adopción de tecnología se suele utilizar el canal de gobernanza más que para el promedio de las PDP, lo que se explica por el énfasis en la vinculación público-privada entre los instrumentos de la Agencia. Los objetivos de desarrollo sostenible o verde -con instrumentos provenientes en su mayoría de la Secretaría de Minería por sus programas de minería sustentable- también utilizan con mayor énfasis el canal de gobernanza. En este caso, sin embargo, se busca articular con las comunidades locales o con la ciudadanía. También se prioriza el canal *between* en lo que respecta a la generación de informes, marcos normativos y certificaciones. Por su parte, el canal de demanda se prioriza fundamentalmente cuando se persiguen objetivos de protección de la industria nacional (sobre todo de financiamiento al consumo de bienes de producción nacional).

Para finalizar, mencionamos tres implicancias para la formulación de PDP en Argentina que se derivan indirectamente de este estudio. En primer lugar, es fundamental mejorar la coherencia entre los objetivos y los instrumentos utilizados. Como observamos, existe un desbalance entre las tres narrativas que fundamentan las PDP con la cantidad de instrumentos asociados a cada una de ellas. La taxonomía de la OCDE ofrece un marco útil para comprender que cada objetivo estratégico puede ser atendido por una cartera de instrumentos complementarios, pero es necesario justificar cada elección desde una perspectiva teórica sólida. En nuestro contexto de una macroeconomía históricamente volátil es crucial diferenciar entre objetivos de corto plazo, asociados a la evolución coyuntural (por ejemplo, la reactivación pospandemia), y objetivos de mediano y largo plazo, vinculados a la transformación estructural. En este sentido, un elemento importante es anticipar la vigencia de las carteras de instrumentos que persiguen objetivos con distintos plazos para poder disciplinar el comportamiento de los actores (i.e. el beneficio tiene un tiempo límite) y morigerar su capacidad de lobby.

En segundo lugar, la proliferación de instrumentos ha generado una compleja red de políticas difíciles de gestionar. La atomización de instrumentos dificulta la implementación efectiva de las PDP, entorpece la coherencia entre objetivos e instrumentos y limita su capacidad para generar impactos a largo plazo. La existencia de cientos de instrumentos dispersos en distintas instituciones públicas sobrecarga la gestión pública y dificulta la coordinación entre actores. Es necesario simplificar el diseño institucional y concentrar los esfuerzos en un número limitado de instrumentos, seleccionados en función de criterios económicos y de impacto, para atender los objetivos estratégicos definidos políticamente. Uno de los desafíos que enfrentan estas políticas es el de evitar la captura. Para ello, en el diseño de objetivos e instrumentos, se debe atender las restricciones propias del entorno político y las relaciones de poder preexistentes en cada contexto.

Finalmente, para lograr lo anterior se requiere fortalecer las capacidades institucionales de formulación de políticas, que deben necesariamente incluir un sistema de gestión de información con datos transparentes e in-

terrelacionados entre las diferentes dependencias estatales y la evaluación sistemática de instrumentos, retroalimentando la mejora continua de las PDP. La evaluación permite ajustar las políticas en función de las nuevas evidencias y de los cambios en el contexto económico y social y fomenta el aprendizaje institucional. Además, una evaluación sistemática contribuye a consolidar la legitimidad de las políticas y a fomentar la confianza en las instituciones. Debe abrirse espacio a la reformulación, el replanteo o la eliminación de aquellas iniciativas que no muestren el desempeño esperado, lo que también brinda previsibilidad a las PDP con buenos resultados, promoviendo su continuidad y sostenibilidad.

Referencias bibliográficas

- Agosin, M.R., Urzúa, S., Wagner, R., Trejos, A., De Oloqui, F., Pietrobelli, C., Rasteletti, A., Stein, E.H., Fernández-Arias, E. and Crespi, G. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Inter-American Development Bank.
- Aizenman, J. (2003). 'Volatility, employment and the patterns of FDI in emerging markets'. *Journal of Development Economics*, 72(2), pp.585–601.
- Arza, V. and Brau, W. (2021). 'El péndulo en números'. *Desarrollo económico*, 61(233), 1–29.
- Arza, V., del Castillo, M., Aboal, D., Pereyra, M., Rodríguez Cuniolo, E., Ferraro, C., Sivori, P. and Paz, J. (2018). 'Las Políticas de Desarrollo Productivo en Argentina'. *Informes Técnicos*, 10.
- Baruj, G., Kosacoff, B. and Ramos, A. (2009). 'Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina: principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada'. Recuperado: <https://hdl.handle.net/11362/3662>
- Baruj, G. and Porta, F. (2006). *Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del MERCOSUR*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4145-politicas-competitividad-la-argentina-su-impacto-la-profundizacion-mercosur>.
- Becker, G. (1985). 'The Best Industrial Policy Is None at All'. *BusinessWeek*, August 25, 1985.
- Cassini, L. and Schorr, M. (2022). 'Industria Argentina: Oportunidades para la Sustitución de Importaciones y desafíos de Política industrial'. Recuperado: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/206570>
- CEPAL (2024). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024: ¿Cómo promover la gran transformación productiva que requiere la región?* Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/80641-panorama-politicas-desarrollo-productivo-america-latina-caribe-2024-como>
- Cimoli, M., Dosi, G., Nelson, R. and Stiglitz, J.E. (2009). '2 Institutions and Policies Shaping Industrial Development: An Introductory Note'. In M. Cimoli, G. Dosi, and J. E. Stiglitz (Eds.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford: Oxford University Press. Recuperado: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199235261.003.0002>.
- Coatz, D. and Scheingart, D.M. (2016). 'La industria argentina en el siglo XXI: entre los avatares de la coyuntura y los desafíos estructurales'. Recuperado: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/107105>
- Cornick, J. (2016). 'Políticas de desarrollo productivo en América Latina: Discusiones recientes, creación de empleo y la OIT'. *Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe*.
- Criscuolo, C., Díaz, L., Lalanne, G., Guillouet, L., Put, C.-É. van de, Weder, C. and Deutsch, H.Z. (2023). 'Quantifying industrial strategies across nine OECD countries'. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, 150, p.52.
- Criscuolo, C., Gonne, N., Kitazawa, K. and Lalanne, G. (2022). *An industrial policy framework for OECD countries: Old debates, new perspectives*. Paris: OECD. Recuperado de: <https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/an-industrial-policy-framework-for-oecd-countries>
- Criscuolo, C., Lalanne, G. and Díaz, L. (2022). 'Quantifying industrial strategies (QuIS): Measuring industrial policy expenditures'. *OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2022/05*, p.42.
- Diamand, M. (1984). *El péndulo argentino: ¿hasta cuando?* CERES, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.

- DiPippo, G., Mazzocco, I., Kennedy, S. and Goodman, M.P. (2022). *Red Ink: Estimating Chinese Industrial Policy Spending in Comparative Perspective*. CSIS.
- Evenett, S., Jakubik, A., Martín, F. and Ruta, M. (2024). 'The return of industrial policy in data'. *The World Economy*, 47(7), 2762–2788.
- Gaite, P. (2023). 'Del Dicho Al Hecho. La Política Industrial Argentina En La Posconvertibilidad'. *ESTUDIOS ECONÓMICOS*, XL (80), 131–164.
- Grazzi, M., Pietrobelli, C. and Szirmai, A. (2016). 'Determinants of Enterprise Performance in Latin America and the Caribbean: What Does the Micro-Evidence Tell Us?'. In Inter-American Development Bank, M. Grazi and C. Pietrobelli (eds.), *Firm Innovation and Productivity in Latin America and the Caribbean: The Engine of Economic Development* (pp. 1-36). New York: Palgrave Macmillan US. Recuperado de https://doi.org/10.1057/978-1-349-58151-1_1
- Juhász, R., Lane, N., Oehlsen, E. and Pérez, V.C. (2022). 'The who, what, when, and how of industrial policy: A text-based approach'. *What, When, and How of Industrial Policy: A Text-Based Approach* (August 15, 2022).
- Juhász, R. and Lane, N.J. (2024). 'The Political Economy of Industrial Policy'. Recuperado de: <https://www.nber.org/papers/w32507>
- Juhász, R., Lane, N.J. and Rodrik, D. (2023). 'The New Economics of Industrial Policy'. Available. <https://www.nber.org/papers/w31538>
- Juhász, R. and Steinwender, C. (2023). 'Industrial Policy and the Great Divergence'. Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w31736>
- Katz, J. (2023). '¿Quo vadis, América Latina? Las dos caras del nuevo capitalismo latinoamericano.'. *Revista de La CEPAL*, (140), 7–22.
- Kulfas, M. (2024). 'El eterno resplandor de una Argentina sin recuerdos. Argentina en un nuevo periodo presidencial y una nueva crisis económica'. *Documento de Trabajo. Fundación Carolina*, (93).
- Lane, N. and Juhász, R. (2023). 'Economics Must Catch Up on Industrial Policy'. In B. Fox and A. Shi (Eds.), *The Debate Over Industrial Policy*. ProMarket. Chicago: The Stigler Center at the University of Chicago Booth School of Business.
- Lauxmann, C., Juárez, J., Lauxmann, C. and Juárez, J. (2024). 'Consideraciones sobre política industrial para el cambio estructural de espacios periféricos en el siglo XXI'. *Sociedad y Economía*, (52). Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1657-63572024000200006&lng=en&nrm=iso&tlng=es.
- Lavarello, P. and Mancini, M. (2017). 'Política industrial y recuperación manufacturera en Argentina'. Recuperado de <https://hdl.handle.net/11362/43931>
- Lavarello, P. and Sarabia, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39886-la-politica-industrial-la-argentina-durante-la-decada-2000>
- MECON (2011). *Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina: políticas de incentivo a la producción*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección de Coordinación de Políticas Productivas.
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2021a). 'Estrategia y acciones para el Desarrollo Productivo 2020-2023'. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/estrategia_para_el_desarrollo_productivo_-_2020-2023_0.pdf
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2021b). 'Plan Operativo Anual 2021'. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_operativo_anual_2021.pdf.
- Odisio, J. and Rougier, M. (2024). 'Industrialization in Argentina Since 1870: Ideas, Policies, and Evolution'. In M. Kipping, T. Kurosawa, and D. E. Westney (Eds.), *The Oxford Handbook of Industry Dynamics*. Oxford University Press. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190933463.013.52>
- Porta, F. (2015). 'Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino'. Recuperado de <https://hdl.handle.net/11362/39642>
- Rodrik, D. and Stiglitz, J.E. (2024). 'A New Growth Strategy for Developing Nations'.
- United Nations (2015). 'Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development'. Recuperado de <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>.
- Van Reenen, J. (2023). 'The Case for Green Industrial Policy'. In B. Fox and A. Shi (eds.), *The Debate Over Industrial Policy* (pp. 42-47). ProMarket. Chicago: The Stigler Center at the University of Chicago Booth School of Business. Recuperado de <https://www.chicagobooth.edu/-/media/research/stigler/pdfs/promarket-industrial-policy-volume-1.pdf>

Warwick, K. (2013). *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*. Paris: OECD. Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/beyond-industrial-policy_5k4869clw0xp-en

Weiss, J. (2015). 'Taxonomy of industrial policy'. *United Nation Industrial Development Organization*.

Anexo

Tabla A 1. Programas seleccionados de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) y gasto devengado en concepto de transferencias. En millones de USD, años 2021 y 2022

	Programas	Gasto público devengado	
		2021	2022
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Políticas para el Aumento de la Producción y Productividad en las Cadenas Agroindustriales en Forma Sostenible	77,7	67,6
	Políticas para la Gestión del Riesgo Agropecuario	42,0	47,0
	Programa Federal de Reconversión Productiva y Apoyo a la Actividad Ganadera	0,0	19,8
	Formulación de Políticas para la Agricultura Familiar y Desarrollo Productivo	20,4	18,1
	Fortalecimiento del Desarrollo Regional de Alimentos y Bioeconomía	3,3	16,7
	Infraestructura Productiva y Servicios Agrícolas	3,2	3,3
	Investigación Aplicada, Innovación, Transferencias de Tecnologías, Extensión y Apoyo al Desarrollo Rural - AITTE	1,5	1,6
	Investigación Fundamental e Innovaciones Tecnológicas - IFIT	0,7	0,3
	Políticas de Instrumento de Financiamiento para el Sector Agropecuario	0,2	0,03
	Promoción del Comercio y Producción de Semillas	0,1	0,02
Investigación y Desarrollo Pesquero	0,01	0,01	
	Subtotal	149,2	174,4
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Federalización de las Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación	--	172,7
	Promoción y Financiamiento de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación	49,8	64,1
	Financiamiento de Organismos Internacionales para Desarrollo Científico - Tecnológico	6,3	7,5
	Subtotal	56,1	244,3
Ministerio de Desarrollo Productivo	Financiamiento de la Producción	1.013,8	254,5
	Fomento de la Competitividad Industrial	31,8	41,5
	Asistencia a la Actividad Cooperativa y Mutual	25,7	27,7
	Fomento al Desarrollo Tecnológico	29,3	20,2
	Promoción de la Productividad y Competitividad PyME y el Desarrollo de los Emprendedores	34,8	12,5
	Extensionismo Industrial Federal	9,5	10,8
	Gestión Productiva	83,1	10,0
	Formulación y Ejecución de la Política Geológico - Minera	2,3	2,8
	Definición de Políticas de Comercio Interior	9,8	0,2
	Desarrollo y Aplicación de la Tecnología Minera	0,003	0,1
Definición de Políticas de Comercio Exterior	0,04	0,03	
	Subtotal	1.240,1	380,4
TOTAL PDP 3 MINISTERIOS		1.445,3	799,0

Fuente: elaborado a partir de datos del Presupuesto de la Administración Pública Nacional (Datos.gov.ar). El tipo de cambio utilizado para convertir a dólares es el promedio anual que surge de la Comunicación "A" 3500 del BCRA (95,1 ARS/USD para 2021 y 130,7 ARS/USD para 2022).

Tabla A 2. Iniciativas de gasto tributario relacionadas con PDP. En millones de USD, años 2021 y 2022

Iniciativa	2021	2022	% al total, 2022
Promoción económica de Tierra del Fuego. Ley N° 19.640.	1.566,2	2.220,9	40,7%
Régimen para el fortalecimiento de la MiPyME. Ley N° 27.264.	974,4	1.170,9	21,5%
Reducción Contribuciones Patronales por zona geográfica. Decreto N° 814/2001 y modif.	323,7	344,1	6,3%
Promoción industrial. Decretos Nros. 2.054/92, 804/96, 1.553/98 y 2.334/06.	133,8	298,1	5,5%
Régimen de promoción de la Economía del Conocimiento. Ley N° 27.506	193,6	241,8	4,4%
Pago a cuenta del Impuesto al Valor Agregado (Servicios de Transporte) y del Impuesto a las Ganancias (Actividad Agropecuaria y Minera) del 45% del impuesto sobre combustibles. Ley N° 27.430.	204,3	184,2	3,4%
Promoción de la actividad minera. Ley N° 24.196.	104,5	170,8	3,1%
Régimen para la producción y uso sustentable de los biocombustibles. Leyes Nros. 26.093 y 26.334.	211,9	162,0	3,0%
Promoción de las Sociedades de Garantía Recíproca. Ley N° 24.467.	118,2	154,2	2,8%
Servicios de Medios Audiovisuales. Ley 27467, art. 91.	95,2	121,5	2,2%
Régimen autopartismo argentino. Ley N° 27.263.	94,2	93,5	1,7%
Reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional. Decreto N° 379/01.	80,2	80,9	1,5%
Régimen de fomento del uso de fuentes renovables de energía. Leyes Nros. 26.190 y 27.191.	0,0	77,7	1,4%
REPRO II. Decreto N° 323/2021	173,7	68,3	1,3%
Sector textil y economías regionales. Decreto N° 814/2001 y modif.	38,9	29,2	0,5%
Régimen de fomento de la educación técnica. Ley N° 22.317.	15,2	16,9	0,3%
Régimen de fomento a la generación distribuida de energía renovable integrada a la red eléctrica pública. Ley N° 27.424 Art. 28.	1,6	5,6	0,1%
Régimen para la promoción y el fomento de la I+D. Ley N° 23.877.	0,1	2,9	0,1%
Empleo Joven. Decretos Nros. 493/21 y 711/21	0,1	2,5	0,05%
Norte Grande. Decreto N° 191/2021	0,4	2,3	0,04%
Régimen de inversiones para bosques cultivados. Ley N° 25.080.	2,9	0,9	0,02%
Promoción de la Industria Naval. Decreto N° 1.010/2004, Ley 27.418.	0,7	0,7	0,01%
Actores. Decreto N° 830/2021.	0,0	0,5	0,01%
Régimen de apoyo al capital emprendedor. Ley N° 27.349.	0,2	0,3	0,01%
Promoción no industrial. Ley N° 22.021 y Decreto N° 135/06.	0,02	0,01	0,0001%
TOTAL	4.334,1	5.450,8	100%

Fuente: elaborado a partir de estimaciones de gasto tributario de la Subsecretaría de Ingresos Públicos, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía. El tipo de cambio utilizado para convertir a dólares es el promedio anual que surge de la Comunicación "A" 3500 del BCRA (95,1 ARS/USD para 2021 y 130,7 ARS/USD para 2022).