

Desarrollo económico, política industrial y productiva

Propuesta metodológica | Ministerio de Economía

Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas

Noviembre 2023

Autoridades

Presidencia de la Nación

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidencia de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefatura de Gabinete de Ministros

Ing. Agustín Rossi

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Sra. Marisol Merquel

Subsecretaría de Coordinación Técnica y Análisis de la Información

Dr. Eduardo Hipólito Brau

Secretaría de Asuntos Estratégicos

Lic. Mercedes Marcó del Pont

Subsecretaría de Estrategia para el Desarrollo

Dra. Verónica Robert

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Dra. Ana Gabriela Castellani

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

Sr. Alejandro Omar Grillo

Ministerio de Economía

Dr. Sergio Tomás Massa

Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo

Dr. José Ignacio De Mendiguren

Subsecretaría de Análisis y Planificación Productiva

Lic. Gabriel Martín Vienni

Secretaría Técnica de la Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Lic. Alberto Sanchis, Director Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

Lic. Romina Vittor, asesora, SIEMPRO

Secretaría de Asuntos Estratégicos

Dra. Verónica Robert, Subsecretaria de Estrategia para el Desarrollo

Lic. Juan Sebastián Rotondo, Director Nacional de Análisis y Estudios

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Lic. Adrián Caneto, Director Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión, SSFI

Mg. María Eva Arias, Directora de Seguimiento y Evaluación de la Gestión, DNFCG-SSFI

Mg. María Lucía Sampayo, Directora de Planificación de la Gestión, DNFCG-SSFI

Autores

Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (Ministerio de Economía)

Lic. Natalia Aquilino, Directora Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Gestión

Sra. Julieta Castellan, asesora

Lic. Araceli Díaz, asesora

Téc. Javier Gómez, asesor

Lic. Lucía Gómez, asesora

Lic. Florencia Halperín, asesora

Lic. María Lucía Martínez, asesora

Lic. María Belén Mendoza, asesora

Lic. María Laura Pereira, asesora

Lic. Florencia Pinelli, asesora

Lic. Federico Posse, asesor

Sr. Nicolás Van der Wedden, asesor

Av. Pte. Roque Sáenz Peña 511

C.A.B.A.

Última actualización: noviembre 2023

Índice

Introducción.....	3
1. ¿Qué sabemos sobre la política industrial y productiva en Argentina?.....	5
2. Contexto y diagnóstico de la estructura industrial y productiva.....	11
3. Objetivos estratégicos	14
4. Ejes de la política industrial y productiva.....	17
4.1. Ejes de acción	18
4.1.1. Promover la inclusión financiera.....	19
4.1.2. Apoyar la creación y formalización de nuevas empresas.....	19
4.1.3. Fortalecer la acción de instituciones intermedias y esquemas asociativos en el territorio.....	20
4.1.4. Mejorar la competitividad y las posibilidades de inserción y visibilidad de la producción nacional en el mercado global	21
4.1.5. Consolidar la protección y regulación de la industria nacional	22
4.1.6. Mejorar la calidad y la eficiencia de la política productiva	23
4.2. Ejes transversales.....	24
4.2.1. Sostenibilidad ambiental.....	24
4.2.2. Perspectiva de género	26
4.2.3. Desarrollo tecnológico	27
4.2.4. Desarrollo de sectores estratégicos	28
5. Mapa de actores de la política industrial y productiva	29
5.1. Beneficiarios.....	30
5.2. Socios estratégicos.....	32
6. Cadena de valor público de la política industrial y productiva	34
6.1. Insumos.....	36
6.2. Operaciones.....	37
6.3. Productos.....	38
6.4. Resultados de corto, mediano y largo plazo	40
6.5. Impactos.....	41

7. Estrategia de monitoreo y evaluación: políticas de desarrollo industrial y productivo basadas en evidencia.....	43
7.1. Estrategia de Monitoreo	44
7.2. Estrategia de Evaluación.....	45
7.3. Operacionalización.....	46
7.3.1. Indicadores.....	47
7.4. Estrategia de difusión de resultados.....	51
Anexos.....	52
A. Síntesis de efectos de las PDP en Argentina (2011-2023).....	52
B. Ficha técnica de Indicadores de la política industrial y productiva	54
Bibliografía.....	55

Introducción

El 14 de marzo de 2023, a través de la Decisión Administrativa 203/2023, el Jefe de Gabinete de Ministros creó la Mesa Nacional de Evaluación de Políticas Públicas, un ámbito transversal de orientación estratégica, coordinación y regulación de la evaluación de políticas públicas en la Administración Pública Nacional (APN) que funciona en la órbita de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Está integrada por los y las titulares de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y de la Secretaría de Asuntos Estratégicos y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, ambos de la Presidencia de la Nación.

La propuesta de trabajo presentada a continuación parte de la premisa de que la evaluación de las políticas públicas es un proceso de construcción de conocimiento orientado a la acción, ya que su propósito es contribuir a un ciclo de retroalimentación y aprendizaje de las intervenciones estatales para generar insumos clave para la toma de decisiones.

Esta propuesta metodológica toma como base los avances realizados en:

- a) la construcción del Mapa de la Acción Estatal (MAE), implementado por la Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión (DNFCG);
- b) la Red de Fortalecimiento de la Gestión Pública creada por la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional;
- c) los Planes Anuales de Monitoreo y Evaluación¹ (2002-2023) de la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Gestión² (DNSEG) de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (SIDP); así como también los avances, redes institucionales y productos que desarrollaron sobre la temática los tres organismos que conforman la Mesa.

La Mesa de Evaluación de Políticas Públicas tiene como propuesta de trabajo la realización de talleres convocados por áreas prioritarias: 1) Protección social; 2) Trabajo y empleo; 3) Desarrollo económico; 4) Salud; 5) Educación; 6) Ciencia, tecnología e innovación;

1 Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de la Gestión - NO-2023-60931770-APN-DNSYEG#MDP

2 Creada por Decisión Administrativa 1.080 de fecha 19 de junio de 2020 y su modificatoria.

7) Cultura, turismo y deporte; 8) Transporte, hábitat e infraestructura; 9) Ambiente y desarrollo sustentable; 10) Seguridad ciudadana; 11) Defensa y política exterior y, por último, 12) Calidad institucional, derechos humanos y ciudadanía.

En este marco, la política industrial y productiva es considerada como un área prioritaria del desarrollo económico en tanto las políticas implementadas en el ámbito federal son vitales para dar respuestas innovadoras a las demandas sectoriales, regionales y nacionales en el ámbito productivo y social del país. Por otro lado, es un sector estratégico para la elaboración de soluciones innovadoras en la búsqueda del desarrollo inclusivo y sustentable.

El presente documento elaborado por la DNSEG de la SIDP del Ministerio de Economía (MECON) sistematiza el campo de resultados vinculado al área prioritaria 3) **Desarrollo económico**, en lo que respecta específicamente a la **política industrial y productiva**³. Tiene como objetivo generar acuerdos respecto de los ejes de intervención de las políticas involucradas en el área priorizada y sus problemáticas más significativas con el fin de identificar y acordar indicadores de resultado que permitan analizar y visibilizar los principales logros y oportunidades de mejora en el área del desarrollo económico como área priorizada de gobierno.

Está ordenado en siete secciones. En la primera se presenta una síntesis de la evidencia disponible sobre las políticas de desarrollo productivo en lo que respecta a productividad y competitividad en el campo del desarrollo económico con base en el documento “Aprendizajes y desafíos de la política productiva” (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, 2023a). A continuación, se expone un diagnóstico sobre los principales desafíos que enfrenta la política de desarrollo productivo en Argentina, vinculada a la imposibilidad de crecer sostenidamente en el tiempo y la reducción de la pobreza.

³ Cabe señalar que la competencia y capacidad de la DNSEG en materia de planificación, seguimiento y evaluación es única en su composición dentro del MECON. Por ese motivo, continúa brindando servicios internos a las áreas que pertenecían al anterior Ministerio de Desarrollo Productivo, como Minería, Economía del Conocimiento y Comercio y coordina su agenda de evaluación con la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo. Desde 2023, además, brinda servicios de planificación y monitoreo a las restantes secretarías del MECON que trabajan en materia de Energía; Agricultura, Ganadería y Pesca; Planificación del Desarrollo y la Competitividad Federal; Finanzas; Política Económica; Hacienda; y Asuntos Económicos y Financieros Internacionales en el contexto del Mapa de la Acción Estatal.

Partiendo de la identificación de las problemáticas y su diagnóstico, en la tercera sección se determinan los objetivos estratégicos de mediano plazo, fijados en el “Plan para el desarrollo productivo, industrial y tecnológico Argentina Productiva 2030” (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, 2023c; en adelante “Plan Argentina Productiva 2030”) publicado en marzo de 2023 por la SIDP.

Acto seguido, se enumeran los ejes de acción centrales y transversales establecidos en el último “Plan Operativo Anual” (POA) de la política productiva (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, 2023d) a partir de los cuales se busca alcanzar los objetivos señalados. Luego, se presenta una síntesis y caracterización de los principales actores involucrados en el campo de resultados de la política productiva, identificando beneficiarios y facilitadores de la misma.

En el capítulo seis, se modela la teoría de cambio o cadena de valor público de la política industrial y productiva para sistematizar la lógica de las intervenciones y facilitar la planificación y medición de resultados. Finalmente se presenta la estrategia de monitoreo y evaluación desplegada que permite dar seguimiento a la gestión de las iniciativas (planes, programas y proyectos) así como dar cuenta de los resultados e impactos que se alcanzan con el objetivo de mejorar la productividad y competitividad para cambiar la matriz productiva y lograr un desarrollo sustentable con equidad.

1. ¿Qué sabemos sobre la política industrial y productiva en Argentina?

Existe un consenso creciente acerca de la necesidad de los países de implementar políticas de desarrollo productivo (PDP). La justificación teórica sobre la necesidad de su diseño e implementación es la existencia de fallas de mercado o de coordinación, que se producen cuando el mercado no es capaz de asignar los recursos disponibles de forma eficiente. De acuerdo a la clasificación de Stiglitz (2000, en Echenique Romero, 2020), las **fallas de mercado** pueden clasificarse en seis categorías:

- 1. Fallas de competencia:** es la situación en la que un solo agente o unos pocos de los que funcionan en el mercado manipulan la condición del producto y pueden afectar directamente la determinación de precios. Ejemplos de esto son la competencia monopolística, los oligopolios y monopolios;

2. **Bienes públicos:** bienes que no son suministrados por el mercado y si lo son las cantidades resultan insuficientes, por ejemplo, salud, educación y vivienda;
3. **Externalidades:** actos de una empresa que afectan a otras. Refiere a situaciones en las que un intercambio de mercado impone costos o beneficios a terceros que no participan en él. Un ejemplo de costo o externalidad negativa es cuando una empresa contamina y perjudica la producción de otra empresa o disminuye el bienestar de los habitantes de una determinada zona y uno de beneficio o externalidad positiva es cuando la formación laboral de empresas a sus trabajadores, puede beneficiar a otras empresas que los contraten;
4. **Mercados incompletos:** refiere a la situación en que el mercado no cuenta con incentivos para una oferta óptima porque no existe información completa. Están relacionados con problemas de abastecimiento, rendimiento y volatilidad de los activos (crédito, tierra, alfabetización, educación, salud, conexiones sociales);
5. **Fallas de información:** cuando los consumidores tienen información incompleta y el mercado suministra poca información, por lo que su distribución es asimétrica;
6. **Desempleo y otras perturbaciones económicas** como las altas tasas de inflación.

Por otra parte, existen **fallas de coordinación** que refieren a inversiones cuya rentabilidad depende de la realización de otras inversiones dentro de un sector o una región y que, en un contexto de severas fallas de información, no resultan materializadas sin la intervención estatal (Rodríguez-Clare, 2005). Esta falla de mercado está directamente relacionada con la formación de clusters o encadenamientos productivos y la formación de derrames productivos y tecnológicos a lo largo de la cadena productiva a nivel sectorial y regional.

Las **fallas de mercado y de coordinación** se intensifican en los países en desarrollo y en las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs). En respuesta a estas situaciones, y de cierta manera replicando las prácticas de los países desarrollados y economías emergentes exitosas (CEPAL, 2008), muchos países de nuestra región han puesto en práctica un conjunto de programas e instrumentos de desarrollo productivo:

- **Programas para facilitar el financiamiento de largo plazo;**
- **Programas de desarrollo de las empresas** (asistencia técnica y extensionismo);

- **Programas de promoción de exportaciones e inversiones** (ferias internacionales, asistencia técnica para exportar, entrenamiento para exportar, incentivos fiscales para atraer inversión extranjera directa);
- **Programas de desarrollo emprendedor** (capacitaciones, capital semilla, redes de inversores ángeles, incubadoras, capital de riesgo);
- **Programas de innovación empresarial** (subsidios a la investigación y el desarrollo –I+D–, fondos de adopción de tecnologías, crédito fiscal para I+D, apoyos para la colaboración industria-universidad);
- **Programas de vínculos (networking) entre empresas** (programas de desarrollo de proveedores, clúster, cadenas de valor).

A su vez, estas políticas pueden ser tipificadas, según su diseño. Siguiendo la clasificación propuesta por Demichelis et al. (2021), las PDP pueden clasificarse de acuerdo a:

- **Beneficiarios y alcance:** 1) horizontales: aquellas con una amplia base de beneficiarios, sin enfocarse en ninguna industria en particular, y 2) verticales: aquellas centradas en cadenas de valor y sectores específicos.
- **Tipo de intervención que ofrecen:** 1) políticas que proveen bienes públicos y/o insumos, que buscan mejorar la competitividad del sector privado, así como mejoras en infraestructura o protección de los derechos de propiedad y, 2) intervenciones de mercado, que afectan los incentivos de los actores privados y así afectan su conducta (por ejemplo: los subsidios, las exenciones fiscales o los aranceles).
- **Objetivos:** 1) defensivas: buscan evitar la pérdida de capacidades de las empresas y 2) constructivas: buscan ayudar a las empresas y al mercado a potenciar sus capacidades latentes.

¿Cuánto sabemos sobre la efectividad de estas políticas? En Argentina y América Latina en general, es escasa la evidencia sobre los resultados y la eficacia de estos programas. Sin embargo, los estudios realizados hacen hincapié en dos dimensiones clave del desarrollo productivo y su efectividad que vale la pena abordar: **productividad y competitividad**. El crecimiento de la productividad y la competitividad en el largo plazo es un determinante crucial del desarrollo económico y sostenible. Es por ello que se dedican esfuerzos en investigación para lograr evidencia sobre sus determinantes, y se reconoce que para el crecimiento son necesarias cierto tipo de políticas públicas activas.

En Argentina, los 11 estudios de impacto realizados entre 2011 y 2023 sobre programas nacionales de desarrollo productivo y sus efectos sobre variables asociadas a la productividad y competitividad de las empresas muestran algunos aprendizajes preliminares⁴.

Las seis evaluaciones que estudian programas que buscan **mejorar las condiciones de acceso al financiamiento** de las empresas encontraron efectos positivos y significativos en generación de empleo registrado, salario promedio, margen extensivo de las exportaciones y acceso al crédito productivo en las empresas beneficiarias, en comparación con los grupos de control. En algunos casos, se observaron también efectos positivos sobre la innovación de las firmas y la probabilidad de supervivencia. En cuanto a los resultados heterogéneos, los efectos positivos sobre empleo y salario fueron mayores en las empresas de menor tamaño y de los sectores no industriales, sucediendo lo contrario sobre la probabilidad de exportar, donde los impactos se intensificaron en empresas grandes y de los sectores industriales. A nivel regional e internacional, también se relevaron algunas evaluaciones y estudios sobre políticas de financiamiento productivo que concluyen que el otorgamiento de garantías no siempre es efectivo, sin embargo, el otorgamiento de créditos directos a las firmas es más prometedor en el desarrollo de inversiones en las firmas.

Los cuatro estudios implementados sobre programas de **asistencia técnica y capacitación**: tres de ellos versaron sobre el Programa de Apoyo a la Competitividad de las Empresas (PAC) y el Programa de Reestructuración Empresarial (PRE), que es la versión antecesora del PAC. Principalmente, de este programa se observaron efectos positivos y significativos en generación de empleo registrado, salario promedio, desempeño exportador y probabilidad de supervivencia de las empresas. Del segundo programa evaluado, Expertos PyME, solo se observaron efectos positivos sobre el empleo. A nivel regional, también se relevaron algunas evaluaciones y estudios sobre programas de asistencia técnica y capacitación. La evidencia no es concluyente respecto a la efectividad de estos programas. Si bien algunos autores encontraron efectos positivos sobre la productividad, empleo y salario promedio de las empresas beneficiarias, otros no observaron dicha efectividad.

4 El documento "Aprendizajes y desafíos de la política productiva" presenta una síntesis de evidencia sobre las evaluaciones realizadas a las PDP en Argentina, en diálogo, cuando es posible, con la evidencia disponible a nivel regional e internacional. Para ello, la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo elaboró el primer [Banco de Evaluaciones de Programas de Desarrollo Productivo en Argentina](#), que contiene 11 estudios de impacto realizados entre 2011 y 2023 sobre programas nacionales de desarrollo productivo y sus efectos sobre variables asociadas a la productividad y competitividad de las empresas.

Uno de los estudios presenta evidencia del impacto de tres tipos de beneficios en Argentina: programas de financiamiento, programas de asistencia empresarial o técnica y la **combinación de financiamiento y asistencia**. Los resultados muestran que los tres tipos de beneficios tienen en promedio un impacto positivo y significativo sobre el empleo, el salario promedio, la probabilidad de exportar, el volumen de exportaciones y la probabilidad de acceder al mercado financiero. Sin embargo, la combinación de programas es la que genera impactos de mayor magnitud en empleo, salario promedio pagado por las firmas beneficiarias, y desempeño exportador. Se destaca que solo los beneficiarios de la combinación de financiamiento y asistencia técnica aumentaron significativamente la cantidad de productos exportados, permitiendo la diversificación en la canasta exportadora de las firmas beneficiarias. El análisis de los efectos heterogéneos revela que las empresas del sector industrial, jóvenes y de menor tamaño son las que más se benefician de estas políticas.

En cuanto a las políticas de **promoción de las exportaciones**, existen diversos estudios que analizan el efecto de las agencias de promoción de exportaciones en las firmas beneficiarias. De ellos surge evidencia favorable de las agencias de promoción de exportaciones, principalmente, en el margen extensivo de las exportaciones, más que en el margen intensivo, y, en particular, más en la ampliación de los mercados de destino que en la cantidad de productos exportados. Por otra parte, de la evidencia sobre programas orientados a mejorar la calidad de los productos de las empresas otorgando subsidios para obtener certificaciones internacionales, surge que contribuyeron a elevar las exportaciones totales y a aumentar el número de países de destino y de productos exportados. El efecto encontrado es mayor para firmas que exportan a países de la OCDE y para empresas que exportan productos diferenciados.

En relación a las políticas de **desarrollo emprendedor**, un estudio del PRODEM (Kantis, H. et al., 2022) analizó 43 evaluaciones de impacto a nivel internacional, reconociendo tensiones y desafíos que implican dichos análisis: dificultad para medir los efectos de cada tipo de beneficio, falta de enfoques amplios que combinen técnicas cuantitativas y cualitativas, falta de análisis sobre variables asociadas a las habilidades y actitudes de los emprendimientos y casi ausencia de mediciones de impacto indirecto. Asimismo, se analizan las especificidades del proceso emprendedor a considerar en el diseño e implementación de las evaluaciones: la evolución de los emprendedores y no solo de los proyectos,

los efectos de largo plazo y de diversos programas en los que participan los emprendedores, el carácter sistémico del fenómeno emprendedor, los efectos sobre el ecosistema, y la presencia de atributos no observables en el desarrollo del emprendedor. Por otra parte, existen estudios de los últimos años miden los efectos incipientes de las principales herramientas de la política emprendedora en Argentina: la Ley de Emprendedores, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE) y otras herramientas de financiamiento emprendedor. Si bien existe una multiplicidad de desafíos por abordar, como las barreras de acceso al financiamiento, se concluye que la política de desarrollo emprendedor cuenta con un alto potencial para crear y desarrollar empresas, para generar un entramado productivo más denso, y para fortalecer la competitividad y productividad. Por último, existen estudios que abordan el surgimiento de emprendimientos tecnológicos y digitales en Argentina y los efectos de programas dirigidos a ellos. Se concluye que las políticas analizadas tuvieron efectos sobre su aceleración y que los emprendimientos digitales en centros urbanos tienen efectos positivos sobre el empleo, el comercio y la movilidad.

En cuanto a la evidencia sobre **innovación** en el entramado productivo argentino, existen diversas evaluaciones y estudios sobre el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), la principal herramienta de política pública para promover la innovación tecnológica a nivel de las empresas. Las evaluaciones ponen de manifiesto que el FONTAR constituye una significativa fuente de financiamiento de esfuerzos innovativos de empresas que basan sus actividades productivas en el desarrollo tecnológico y que tienen una importante dinámica en el mercado laboral. Puntualmente, los estudios que analizan los ANR concluyen que las empresas beneficiarias, principalmente PyMEs, aumentaron su intensidad de innovación, teniendo resultados en nuevos productos y procesos, innovaciones organizativas y de comercialización. El ANR fue un factor determinante para llevar a cabo los proyectos e impulsar nuevas empresas innovadoras, no obstante, la evidencia indica que no se generó un efecto de adicionalidad, ya que las empresas beneficiadas no parecen haber gastado más dinero propio en actividades de innovación, luego de haber recibido el subsidio. Por otra parte, los análisis arrojan que una mayor frecuencia de recurrencia al FONTAR se asocia positivamente con mayores capacidades de innovación, en términos de inversiones en innovación, investigación y desarrollo, y recursos humanos calificados. Las empresas que tienen 4 o más proyectos asistidos por FONTAR han tenido una importante performance en el mercado de trabajo,

tanto por el crecimiento continuo del empleo como por el salario promedio pagado, en ambos casos superior al total del país. Según estos estudios, FONTAR también ha sido una fuente de financiamiento clave para la innovación y el crecimiento del empleo en empresas biotecnológicas, de software y servicios informáticos. En el caso de las biotecnológicas, la performance también fue importante en términos de salarios pagados y en el mercado externo. En el caso de las empresas de software y servicios informáticos no se vieron efectos significativos sobre la productividad, excepto en aquellas que recibieron beneficios fiscales de la Ley Nacional de Promoción de la Industria del Software.

2. Contexto y diagnóstico de la estructura industrial y productiva

Argentina ocupa una posición intermedia en términos de desarrollo económico, distante de las naciones altamente desarrolladas, pero también de las más empobrecidas. Según datos del Banco Mundial, en 2019 el Producto Bruto Interno (PBI) per cápita del país alcanzó su punto máximo, situándose en aproximadamente US\$22.947 ajustados al poder adquisitivo, ubicando a Argentina en el puesto 69 de 197 países. En la región, Argentina se destaca junto a Chile y Uruguay por su relativa solidez en términos de ingresos por habitante, y lidera en el Índice de Desarrollo Humano ajustado por desigualdad.

Sin embargo, una evaluación más profunda revela una perspectiva menos optimista al observar la trayectoria histórica. A partir de mediados de la década de 1970, la economía argentina ha experimentado un crecimiento económico modesto y una notable volatilidad, con solo dos episodios de crecimiento significativo. El primero, de 1991 a 1998, marcado por un aumento en la exclusión social, altas tasas de desempleo, precariedad laboral, pobreza y desigualdad. El segundo, de 2003 a 2011, fue coincidente con mejoras sustanciales en los indicadores sociales.

En los 45 años comprendidos entre 1974 y 2019, el crecimiento acumulado se limita al 26%, equivalente a una tasa anual del 0.5%, lo que ubica al país entre las naciones de menor crecimiento en el mundo (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021a). Esto ha sido acompañado por una regresión en las capacidades productivas y un constante aumento de la informalidad laboral y la desigualdad de ingresos.

Una de las razones fundamentales que explican esta trayectoria económica tan exigua es la **estructura productiva heterogénea** de Argentina, que se manifiesta en múltiples dimensiones: entre los sectores económicos, al interior de los mismos y en términos regionales. Esta heterogeneidad se traduce en brechas entre empresas altamente productivas y tecnológicas, capaces de exportar y pagar salarios más altos, y aquellas de productividad intermedia o baja, que luchan por mantener la formalidad laboral y la competitividad.

Además, estas disparidades se reflejan en diferentes regiones del país, con algunas áreas mostrando un mayor dinamismo económico y una economía más formalizada, mientras que otras padecen la falta de empresas, altos niveles de informalidad y bajos salarios. Esta variación regional también se relaciona con desigualdades de género, ya que las mujeres a menudo enfrentan obstáculos adicionales en su inserción laboral.

Otro factor importante que explica el mencionado estancamiento tiene que ver con el **bajo dinamismo exportador** de la Argentina; lo que implica que, si Argentina pretende crecer al mismo ritmo que el resto del mundo, tenderá al déficit comercial, producto de que nuestras cantidades importadas subirán más rápido que nuestras cantidades exportadas (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021a). Esta dependencia excesiva de la Argentina a las importaciones industriales la expone a fluctuaciones en los precios internacionales, en donde modificaciones en el tipo de cambio tienen un impacto significativo. A ello se suma la estructura del sistema financiero argentino, relativamente pequeño en comparación con las necesidades de financiamiento de la economía, lo que se traduce en una menor disponibilidad de recursos financieros en comparación con países desarrollados (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021a). Esto provoca serias dificultades para acceder al financiamiento por parte de micro, pequeñas y medianas empresas nacionales, las cuales representan más del 78% del empleo, el 67% del valor agregado y el 40% del PBI del país (Di Ciano, 2016). Esto limita su capacidad de inversión y crecimiento y restringe su potencial para llevar a cabo proyectos más ambiciosos y, en consecuencia, su contribución al desarrollo económico nacional.

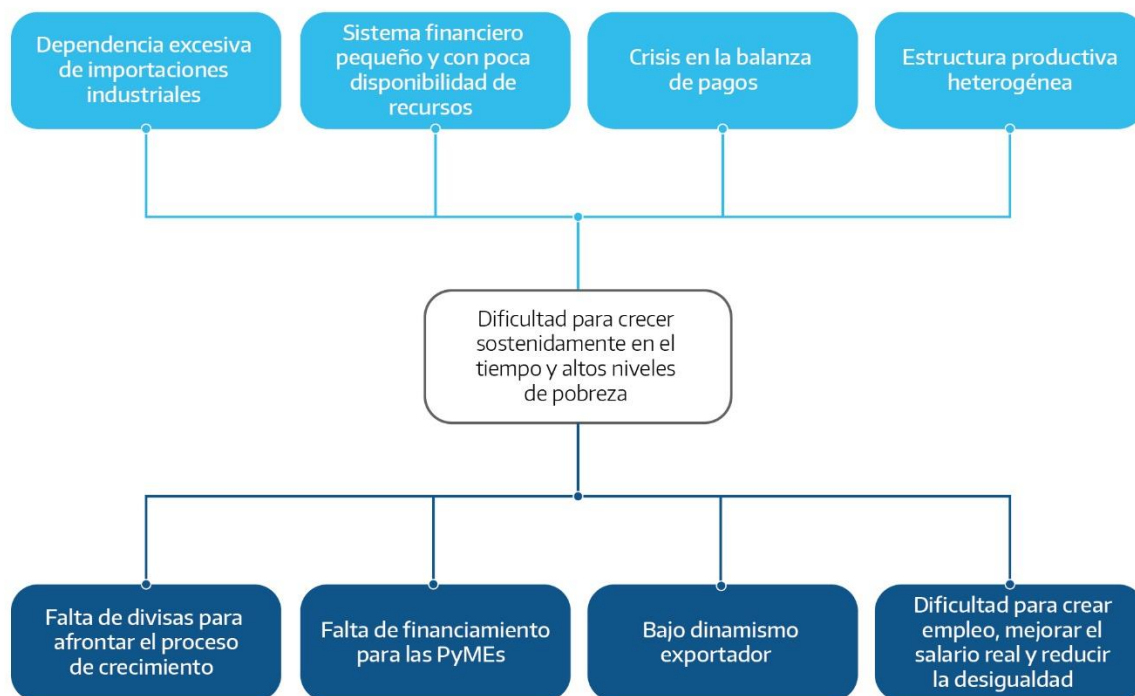
La falta de recursos financieros disponibles conduce a una competencia limitada entre las instituciones financieras, lo que reduce la presión para ofrecer condiciones crediticias más favorables para las PyMEs. Esto se traduce en costos de financiamiento sumamente elevados, especialmente para las empresas consideradas más riesgosas o que carecen de un historial crediticio sólido.

De este análisis se desprende que la principal problemática en torno a la política de desarrollo económico y productivo de la Argentina tiene que ver con la **dificultad para crecer sostenidamente en el tiempo** y los **altos índices de pobreza** que ello genera. El **diagnóstico** de los obstáculos para sostener el crecimiento radica en las recurrentes **crisis de balanza de pagos** (la falta de divisas para poder afrontar el proceso de crecimiento en el tiempo). Asociado a esta dinámica está el problema de la pobreza, cuyo diagnóstico radica en la **dificultad para generar empleo formal, promover mejoras en el salario real de los/as argentinos/as y reducir los niveles de desigualdad existentes** (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2021).

Para obtener esas divisas y crear empleo de calidad hace falta transformar la estructura productiva, lo cual permitiría fortalecer la competitividad de la economía y también la mejora de los procesos productivos en términos ambientales. En ese marco, el rol del Estado se vuelve indispensable a la hora de establecer una hoja de ruta que encauce a nuestro país en la senda del desarrollo y que genere los consensos necesarios para que las transformaciones perduren en el tiempo y sean plausibles en su realización.

A modo ilustrativo se presenta, a continuación, el árbol de problemas de la política industrial y productiva. En la parte central del gráfico se presenta el problema principal, en la inferior las causas y en la parte superior los efectos o consecuencias.

Figura 1. Árbol de problemas



Fuente: elaboración propia (2023).

3. Objetivos estratégicos

El diagnóstico y los desafíos planteados *ut supra* se traducen en dos objetivos estratégicos de la política industrial y productiva:

- 1. Complejizar la matriz productiva y promover el desarrollo industrial a partir de sectores estratégicos** como hidrocarburos, energías renovables, minería y agroindustria.
- 2. Fomentar el desarrollo exportador de los bienes industriales de media y alta tecnología** asociados a los sectores automotriz, petroquímico, foresto-industrial y cannabis.

Con base en los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**⁵ y partiendo de la premisa de que el mundo que se viene en el resto de la década ofrece grandes oportunidades para la transformación de la matriz productiva local, el Plan Argentina Productiva 2030 **identifica 10 grandes metas** sociales, económicas y ambientales. A saber:

- Reducir la pobreza a la mitad.
- Reducir la indigencia en al menos un 70%.
- Crear más de 3,5 millones de puestos de trabajo formales privados.
- Reducir la tasa de desocupación al 5%.
- Crear más de 100.000 empresas formales para 2030.
- Incrementar la productividad (producto por persona ocupada) en un 18%.
- Disminuir la desigualdad de ingresos.
- Reducir las desigualdades territoriales.
- Incrementar la participación femenina en el empleo formal en las empresas.
- Aminorar la informalidad y el desempleo en los jóvenes menores de 30 años.
- Disminuir el impacto ambiental de las actividades productivas.

Para cumplirlas, se requiere de una metodología articulada para el diseño y la implementación coordinada de políticas productivas. La metodología escogida es la de las llamadas **“políticas orientadas por misiones”**, concepto popularizado por la economista ítalo-norteamericana Mariana Mazzucato (2021)⁶. Las **11 misiones** del Plan Argentina Productiva 2030 son:

- 1. Duplicar las exportaciones para volver macroeconómicamente sostenibles las mejoras sociales y económicas:** es condición de posibilidad para la consecución de las metas generales del Plan, pues duplicar exportaciones permitiría que ingresen divisas genuinas como para que la economía argentina crezca 30% en términos per cápita entre 2021 y 2030 sin comprometer insosteniblemente la balanza de pagos y ayudando a estabilizar la macroeconomía.

⁵ En el año 2015 los estados miembros de la ONU, en conjunto con ONGs y ciudadanos de todo el mundo, generaron una propuesta para desarrollar 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales buscan alcanzar de manera equilibrada tres dimensiones del desarrollo sostenible: el ámbito económico, social y ambiental. En consecuencia, se Estableció una agenda internacional proyectada hasta el año 2030 que se compone de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles y 169 metas.

⁶ El concepto de “políticas orientadas por misiones” refiere a que la resolución de una serie de desafíos (no solo económicos y tecnológicos, sino también sociales y ambientales) pueden ser oportunidades para la innovación y el desarrollo productivo, industrial, científico y tecnológico de los países. Tal resolución de desafíos específicos movilizándolo el aparato productivo tecnológico se da a partir de las mencionadas “misiones”, y suponen un trabajo colectivo entre sector público y privado que involucra la creación de nuevos mercados de bienes y servicios.

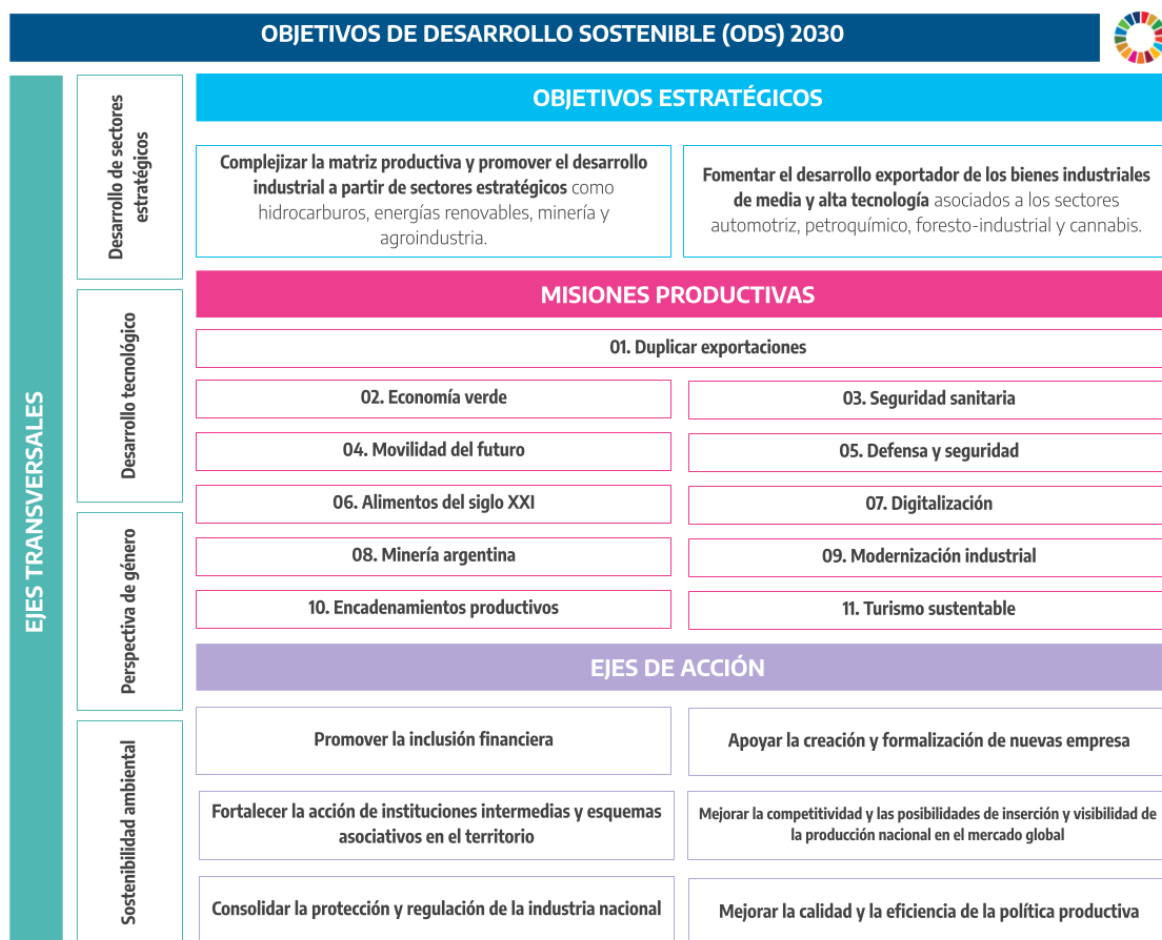
- 2. Desarrollar la economía verde para una transición ambiental justa:** en la problemática de la sostenibilidad ambiental hay una gran oportunidad para el desarrollo productivo y la construcción de capacidades científico tecnológicas domésticas. La Misión se detiene en dos grandes ejes: el de la transición energética “hecha en Argentina” y el de la economía circular.
- 3. Producir más bienes y servicios ligados a la salud para garantizar la seguridad sanitaria:** el complejo productivo ligado a este sector presenta alta formalidad, elevados salarios relativos y una participación femenina superior a la media industrial. Sin embargo, es un sector estructuralmente deficitario en materia de divisas y en donde las oportunidades para la sustitución eficiente de importaciones son relevantes, pero en donde también hay posibilidad de expansión exportadora.
- 4. Impulsar la movilidad del futuro con productos y tecnologías nacionales:** se focaliza en el futuro de la movilidad y la transición hacia modalidades más ambientales y macroeconómicamente sostenibles. Se centra, especialmente, en el sector automotriz, dado que es uno de los complejos más relevantes a nivel industrial y que posee una gran cantidad de encadenamientos productivos.
- 5. Robustecer la defensa y la seguridad a partir de desarrollos nacionales de alta tecnología:** pone el foco en el complejo industrial para la defensa y propone una hoja de ruta para el desarrollo de segmentos tales como plataformas aéreas, navales y terrestres, sensores radar, sistemas no tripulados, ciberdefensa (y sus tecnologías de información y comunicación asociadas), sistemas de armas y prendas de seguridad.
- 6. Adaptar la producción de alimentos a los desafíos del siglo XXI:** encara el desafío de la adaptación del sistema de producción alimenticio a problemáticas derivadas del calentamiento global (como por ejemplo sequías) y las mayores exigencias por parte de la población por procesos productivos más sostenibles y productos alimenticios más saludables.
- 7. Profundizar el avance de la digitalización escalando la estructura productiva y empresarial nacional:** se focaliza en las oportunidades que la digitalización ofrece para la transformación del aparato productivo y la generación de encadenamientos intersectoriales. La economía del conocimiento viene ganando cada vez más peso en la estructura productiva argentina y cuenta con un régimen promocional desde la Ley de Promoción de Economía del Conocimiento, sancionada en 2020.

- 8. Desarrollar el potencial minero argentino con un estricto cuidado del ambiente:** se propone abordar cuatro desafíos para que la minería se transforme cada vez más en una palanca de desarrollo argentino: la mejora del sistema de incentivos, la gobernanza socioambiental y la creación de licencia social, la formación y la empleabilidad y el desarrollo de proveedores y la innovación en tecnologías de menor impacto ambiental.
- 9. Modernizar y crear empleos de calidad en los sectores industriales tradicionales:** se busca la generación de incentivos para incrementar la sostenibilidad económica, social y ambiental sectores como el textil indumentaria, calzado, cuero y marroquinería, muebles, gráfica o productos plásticos, a partir del aumento de la formalidad en el empleo, de mayores niveles de formación y capacitación en las y los trabajadores, del incremento de la productividad y de la adopción de tecnologías más eficientes, más seguras y menos contaminantes.
- 10. Crear encadenamientos productivos a partir del sector primario para generar más trabajo y más desarrollo:** busca incrementar los encadenamientos con base en el sector primario para potenciar la generación de empleo, capacidades tecnológicas y divisas. Analiza y propone políticas públicas para el desarrollo productivo de cinco ramas ligadas al sector primario: maquinarias para el complejo agroindustrial, maquinaria para petróleo y gas, petroquímica, foresto-industria y naval.
- 11. Potenciar la actividad turística para el desarrollo territorial sustentable a partir de la gran biodiversidad local:** tiene como fin atraer visitantes extranjeros para incentivar el turismo doméstico y para posicionar nuevos destinos emergentes; el incremento de los vínculos entre digitalización y turismo; y el aumento de las sinergias entre el turismo y otras actividades productivas, tales como el agro y la minería y los hidrocarburos.

4. Ejes de la política industrial y productiva

Una vez establecidos los objetivos estratégicos de la política industrial y productiva, es necesario operativizar los ejes de acción que nos permitirán alcanzar dichos objetivos. Para eso, en el marco de los ODS, los objetivos estratégicos y las misiones productivas, el POA 2023 de la política industrial y productiva identifica 6 ejes de acción y 4 ejes transversales como se muestra en la figura que se presenta a continuación.

Figura 2. Objetivos, misiones y ejes de la política industrial y productiva (2022-23)



Fuente: elaboración propia con base en el POA (2023).

4.1. Ejes de acción

En esta sección exploraremos los seis ejes centrales a través de los cuales se busca conseguir los objetivos planteados y llevar adelante cada una de las misiones anteriormente señaladas. Juntos, conforman la hoja de ruta que guía y ordena la formulación y ejecución de una política industrial y productiva sostenible.

4.1.1. Promover la inclusión financiera

Argentina tiene un sistema financiero pequeño en el que más de la mitad del ahorro nacional no se encuentra depositado o invertido en bancos del país o mercado de capitales sino en activos financieros en el exterior, o atesorados en otras modalidades que no movilizan el crédito. A ello se suma la histórica reticencia a prestar a las PyMEs, de modo que los recursos que sí podrían destinarse al financiamiento productivo, terminan encontrando otros destinos prioritarios por parte del sistema financiero (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021a). Esta dificultad para acceder al financiamiento limita la capitalización de las MiPyMEs y emprendimientos argentinos y sus posibilidades de concretar grandes inversiones.

Para revertir esta situación, desde el Estado nacional se ofrecen distintas herramientas para mejorar y facilitar las condiciones de acceso al financiamiento:

- A través del **Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FoNDeP)** se otorgan subsidios de tasa, créditos directos, inversión conjunta con gobiernos provinciales y bancos, aportes de capital y otras iniciativas, todas ellas destinadas a fomentar el desarrollo productivo y tecnológico.
- Por su parte, el **Fondo de Garantías Argentino (FoGAR)**, se utiliza para el otorgamiento de garantías totales y parciales, para líneas específicas y de emergencia, garantías en el mercado de capitales (CNV) y reafianzamientos a sociedades de garantías recíprocas (SGRs) y fondos de garantías provinciales.

Promover la inclusión financiera de las PyMEs y emprendimientos nacionales es esencial para acompañar el crecimiento económico, la generación de empleo, la mejora de la productividad y la reducción de la desigualdad en una economía. Ofreciendo un acceso más amplio y equitativo a servicios financieros, se crea un entorno empresarial más sólido y dinámico que beneficia a toda la sociedad.

4.1.2. Apoyar la creación y formalización de nuevas empresas

Según el último informe publicado por la Fundación Observatorio PyME (2022), Argentina tiene un ratio de 1.195 empresas cada 100 mil habitantes, por debajo de otros países de la región como Brasil (2.219) o Chile (6.696). Esto implica la necesidad de promover la creación y formalización de nuevas empresas, lo que traería aparejadas mejoras en determinadas variables como:

- **Empleo:** actualmente, las PyMEs argentinas dan trabajo al 64% de la fuerza laboral registrada, evidenciando su relevancia. En el primer trimestre de este año, estas empresas lograron crear 140.000 puestos de trabajo en comparación con el mismo período del año anterior.
- **Innovación:** las startups y nuevas empresas suelen estar asociadas con la innovación y la adopción de nuevas tecnologías, por lo que fomentar su creación podría impulsar la competencia y la innovación en la economía, mejorando la calidad de los productos y servicios ofrecidos.
- **Fortalecimiento del Ecosistema Empresarial:** al apoyar la creación de nuevas empresas, el Estado fortalece el ecosistema empresarial en su conjunto. Esto puede atraer inversiones, talentos y recursos a la economía, creando un entorno empresarial más dinámico.

Con el objetivo de contribuir a la dinamización del ecosistema emprendedor argentino, desde el Estado se ofrecen Aportes No Reembolsables para financiar la puesta en marcha y la consolidación de emprendimientos; acompañamiento a través de capacitaciones y asistencias técnicas para la incorporación de nuevas capacidades; beneficios fiscales para incentivar a aquellas personas humanas o jurídicas que invierten en emprendimientos nacionales; y actividades para articular la interacción entre emprendimientos, empresas, organizaciones del ecosistema productivo, instituciones del sector público y del sistema científico tecnológico.

4.1.3. Fortalecer la acción de instituciones intermedias y esquemas asociativos en el territorio

Para que el financiamiento y las herramientas de mejora a la competitividad de las PyMEs lleguen a cada rincón del país es necesario un **armado institucional** que las acompañe y las asista en sus proyectos de mejora. Las agencias de desarrollo, los clústers, las cámaras empresarias, las universidades, los municipios y los gobiernos provinciales tienen un rol estratégico en este acompañamiento.

Por su cercanía con el territorio estas instituciones tienen un conocimiento profundo de las necesidades y características específicas de sus regiones. Pueden facilitar el desarrollo económico a través de políticas locales como la simplificación de trámites administrativos, la promoción de parques industriales o la mejora de la infraestructura. También pueden fomentar la colaboración entre empresas y actores locales.

Para fortalecer las capacidades productivas de las economías regionales y promover las ventajas competitivas de los distintos territorios, se desarrollan políticas basadas en Aportes No Reembolsables para financiar distintos esquemas asociativos como Parques Industriales, Redes de emprendedores, Centros Universitarios y Conglomerados, algunos de los cuales, a su vez, brindan capacitaciones y oportunidades de articulación o certificación de servicios y estándares de calidad. Adicionalmente, se instrumentan aportes de capital para financiar a aceleradoras y fondos de capital emprendedor que potencien el desarrollo de nuevas inversiones.

4.1.4. Mejorar la competitividad y las posibilidades de inserción y visibilidad de la producción nacional en el mercado global

Haguenauer et al. (1996) definen a la competitividad como la capacidad de una empresa para crear e implementar estrategias competitivas y mantener o aumentar su cuota de productos en el mercado de manera sostenible.

A medida que ganan competitividad, las empresas tienen mayores posibilidades de expandirse tanto en el mercado interno como en el internacional, lo que aumenta la producción y el empleo. Esto, a su vez, alienta la diversificación de la matriz productiva, reduciendo la dependencia de un solo sector o producto y mejorando la imagen internacional del país, lo que puede tener un impacto positivo en otros aspectos, como el turismo y la diplomacia económica.

El fomento de la competitividad empresarial por parte del Estado es importante en tanto redundará en una mejora de las prácticas productivas —tanto al interior de las empresas como entre los distintos eslabones de una cadena de valor— y, consiguientemente, en una mayor productividad y un mayor potencial exportador. La denominada “competitividad genuina” o “competitividad sistémica” (en oposición a la “competitividad espuria”, solo centrada en devaluaciones que implican severos costos para la mayoría de la población) es un objetivo de política pública, en tanto y en cuanto es la llave para que nuestras empresas puedan internacionalizarse pagando mejores salarios a sus empleados y desarrollando proveedores locales (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021a).

Con el foco puesto en acompañar la adecuación de procesos productivos que necesita la industria argentina para elevar su competitividad, desde el Estado se pone a disposición de las PyMEs y emprendimientos argentinos un paquete de instrumentos de política pública, entre los que encontramos: Aportes No Reembolsables para financiar la obtención de acreditaciones de calidad, el desarrollo de proveedores de sectores estratégicos y proyectos innovadores con impacto en las exportaciones y el cuidado del medioambiente; capacitaciones y asistencias técnicas para promover la incorporación de nuevas tecnologías y capacidades; distinciones a productos destacados; instancias de articulación de actores; informes; convenios; beneficios fiscales y regulaciones.

4.1.5. Consolidar la protección y regulación de la industria nacional

Si bien es cierto que el sector manufacturero ha ido perdiendo a manos de los servicios la centralidad en materia de generación de empleo, el desarrollo tecnológico y la innovación a nivel global siguen dándose predominantemente en la industria, al explicar alrededor del 75% de la investigación y desarrollo (I+D) empresarial a nivel mundial y más del 50% en Argentina.

Adicionalmente, la industria realiza un aporte fundamental al empleo de calidad y a la movilidad social ascendente, con más de un millón de puestos de trabajo que constituyen casi el 20% del total del empleo asalariado formal del sector privado y con salarios que son un 16% mayores al promedio del sector privado registrado (Rougier, 2021). Sin embargo, enfrenta desafíos tanto internos como externos que requieren una regulación y protección adecuada.

En efecto, en un mundo caracterizado por la globalización y la apertura de mercados, es imperativo establecer un marco normativo sólido que defienda y fomente el crecimiento de la industria local. Una regulación efectiva se traduce en la creación de un entorno equitativo para las empresas locales, permitiéndoles competir en condiciones justas en el mercado global. Al fortalecer la protección de los sectores estratégicos, se potencia su capacidad para crecer y diversificarse, reduciendo la vulnerabilidad frente a fluctuaciones económicas y crisis externas.

Una regulación adecuada, además, garantiza que se cumplan determinados estándares de calidad y seguridad en la producción, lo que mejora la confianza del consumidor tanto a nivel nacional como internacional y contribuye a reducir la dependencia de las importaciones, fomentando la producción local y el desarrollo de cadenas de valor sostenibles.

Para lograr estos objetivos, se promueve la implementación de normativas y regulaciones que respalden la industria local, ofreciendo beneficios fiscales que aumenten la competitividad de los productos industrializados. Adicionalmente, se establecen mecanismos de control que eviten prácticas comerciales desleales y se brinda asesoramiento a empresas locales para que cumplan con los estándares de calidad y medioambientales requeridos.

4.1.6. Mejorar la calidad y la eficiencia de la política productiva

Para mejorar la gestión interna de la política productiva y desarrollar iniciativas que atiendan a cada uno de los sectores es importante contar con evidencia sólida y retroalimentación constante de las partes interesadas. Esto requiere de una gestión participativa que refleje las necesidades y aspiraciones de los diversos actores, fomentando la transparencia y la rendición de cuentas, y fortaleciendo la confianza entre el gobierno y la ciudadanía.

Del mismo modo, es importante la implementación de herramientas y procedimientos para facilitar y agilizar la gestión de los procesos, así como la simplificación normativa de los trámites concernientes al sector productivo, para promover políticas de transparencia y gobierno abierto.

Con el objetivo de atender estas demandas, desde el Estado se implementan procesos de planificación, monitoreo y evaluación que permiten llevar adelante políticas más efectivas. Adicionalmente, se trabaja sobre otros instrumentos como la emisión de certificados para centralizar la información financiera de las empresas, la redacción de informes técnicos que aporten evidencia sobre el desarrollo de las distintas cadenas de valor, la implementación de mesas sectoriales con representantes de cámaras y gremios, instrumentos de regulación y convenios.

4.2. Ejes transversales

Para cumplir los objetivos propuestos y llevar adelante una política productiva eficaz y equitativa es necesario tener en cuenta, además de los aspectos económicos, los valores, necesidades y desafíos que plantean las sociedades del siglo XXI.

En ese marco, el POA identifica 4 ejes transversales o enfoques no sectoriales que orientan la política industrial y productiva hacia el logro de resultados en ámbitos no directamente vinculados con lo sectorial sino que involucran valores y acciones alineados a compromisos internacionales como los ODS y otros acuerdos globales, como el Acuerdo de París⁷, y regionales. A continuación, presentaremos cada uno de estos ejes, analizando cómo contribuyen a una política productiva que no solo sea competitiva, sino también sostenible, inclusiva y orientada hacia el futuro.

4.2.1. Sostenibilidad ambiental

El mundo afronta desafíos medioambientales sin precedentes, donde el cambio climático y la degradación de la naturaleza obligan a reconocer los impactos negativos que los modelos de desarrollo actuales generan en la sociedad y el territorio. La Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático (CMNUCC) define al mismo como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (Naciones Unidas, 1992).

Según el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), el aumento de la temperatura media de la superficie terrestre, registrado desde finales del siglo XIX, se debe principalmente al proceso de industrialización que comenzó con la Revolución Industrial, especialmente a la combustión de hidrocarburos, la deforestación y los cambios en el uso del suelo.

⁷ El Acuerdo de París es un acuerdo en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que establece medidas para la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) a través de la mitigación y adaptación al cambio climático. El acuerdo fue negociado durante la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21) por los 195 países miembros.

En este contexto, Argentina enfrenta un doble desafío: el desarrollo económico para lograr objetivos relacionados con la reducción de la pobreza, la desigualdad, el desempleo y la precariedad laboral, mientras adapta sus modos de producción y consumo para que este desarrollo sea sostenible. (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021c). Las Naciones Unidas definieron al desarrollo sostenible como “aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987).

El Acuerdo de París marcó un hito en las estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático. Tras la Conferencia de las Partes (COP) en 2015, se aprobó la Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". En esta agenda se establecieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que buscan combinar tres dimensiones del desarrollo: la económica, la social y la ambiental.

Argentina, como firmante del Acuerdo de París y a la vista de los antecedentes presentados, asume un compromiso con la agenda global de lucha contra el cambio climático. Para cumplir con este compromiso, es imperativo transformar nuestro sistema productivo hacia un enfoque más sostenible, inclusivo y respetuoso con el medio ambiente. En consecuencia, es esencial dirigir las inversiones en la producción hacia actividades más respetuosas con el medio ambiente (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, 2023b).

En este marco se elaboró el **Plan de Desarrollo Productivo Verde** (2021) como el inicio de un camino para alcanzar la triple sostenibilidad: económica, social y ambiental. Se proponen cuatro objetivos fundamentales:

- Avanzar hacia un desarrollo económico, federal, inclusivo y sostenible en términos ambientales.
- Agregado de valor y generación de trabajos verdes.
- Reducción del impacto de la producción en el cambio climático –en el marco de acuerdos internacionales– y en la presión sobre la naturaleza.
- Fomento de la productividad y competitividad a partir de tecnologías verdes.

4.2.2. Perspectiva de género

En nuestro país, se observa una estructura productiva tradicionalmente caracterizada por una marcada masculinización. La inserción laboral de mujeres y personas con identidades de género diversas se ve restringida en sectores de alta formalidad y salarios, como la industria, la energía, la minería y los servicios basados en el conocimiento. Además, persisten notables desigualdades salariales entre hombres y mujeres, a pesar de que las mujeres que participan en el mercado laboral poseen un nivel educativo superior. De hecho, los hombres ganan un 24% más al mes que las mujeres (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021b). También se advierte un claro sesgo cultural en la estructura productiva del país en términos de la inserción de las mujeres, junto con la presencia de obstáculos que limitan su participación en ciertos empleos y el acceso a posiciones jerárquicas.

Según datos del Centro de Estudios para la Producción (CEP-XXI) relativos al empleo en empresas argentinas, se evidencian notables diferencias entre mujeres y varones. En el año 2021 la tasa de feminización fue del 72,8% en empresas del rubro enseñanza, 70,7% en servicios de salud, 67,8% en servicios jurídicos y contables y 59,2% en investigación y desarrollo científico. Por otro lado, se constatan cifras muy bajas de contratación de mujeres en sectores estrechamente vinculados a la producción, como la extracción de carbón (3,4%), la recolección de residuos (5%) o la silvicultura (5,6%).

En términos generales, es claro que las mujeres tienen una mayor inserción laboral en empresas relacionadas con servicios, particularmente en áreas de enseñanza, cuidado de la salud y actividades afines, mientras que su participación es limitada en la mayoría de los sectores relacionados con la producción de bienes (sectores primario e industrial). Dentro de los sectores no relacionados con la producción de bienes, las mujeres enfrentan desafíos significativos en áreas como el suministro de electricidad, gas y agua, la construcción, el transporte y la logística (CEP XXI, 2021).

Para abordar estas desigualdades y promover el desarrollo profesional de mujeres y diversidades en sectores estratégicos de la producción, se creó el **Gabinete de Género** y se diseñó un **Plan de Desarrollo Productivo con Enfoque de Género** (2020), con base en los siguientes ejes:

- Fortalecimiento de entornos laborales igualitarios
- Desarrollo profesional de las mujeres e identidades diversas
- Erradicación de las violencias por razones de género
- Inclusión financiera con perspectiva de género
- Acciones integrales para la igualdad en el ámbito productivo
- Capacitación para promover la igualdad de oportunidades
- Producción de información sobre desarrollo productivo con perspectiva de género

4.2.3. Desarrollo tecnológico

La transición hacia una economía 4.0 redefine las fronteras de las prácticas de producción tradicionales. Más que simplemente la incorporación de tecnología, representa una nueva forma de abordar los procesos productivos, aprovechando las nuevas tecnologías para potenciar la interconexión tanto dentro de las unidades de producción como con proveedores y clientes. Esta transición crea un espacio de interacción sin precedentes entre la producción manufacturera, la agropecuaria y los servicios, con consecuencias significativas en productividad, empleo, así como impactos sociales y ambientales que aún se están explorando.

Para un país en desarrollo como Argentina, no adoptar esta transición implica el riesgo de ampliar la brecha con las economías desarrolladas y reducir la competitividad de su tejido empresarial, lo que podría poner en peligro los empleos existentes (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2021d). Superar las brechas de productividad es esencial y requiere el fortalecimiento de capacidades tecnológicas e innovadoras, un aspecto fundamental para el desarrollo a largo plazo. Para abordar esto, es crucial una demanda interna sólida y políticas industriales efectivas.

La experiencia internacional demuestra que los procesos de desarrollo exitosos fueron liderados por Estados activos que diseñaron mecanismos institucionales eficientes para fomentar la sinergia entre los sectores público, privado, académico y los trabajadores. En este contexto, se ha desarrollado el **Plan de Desarrollo Productivo Argentina 4.0** (2021), con el objetivo de impulsar la adaptación de la industria nacional al paradigma 4.0 y promover el desarrollo de soluciones tecnológicas 4.0 en Argentina. Este plan se basa en la experiencia internacional y se adapta a las particularidades de nuestra economía, capitalizando nuestras fortalezas y abordando nuestras debilidades.

Las acciones del Plan de Desarrollo Productivo Argentina 4.0 se organizan en torno a las siguientes funciones:

- **Sensibilización y capacitación:** difusión de tecnologías 4.0 y su aplicación práctica, contribución para el desarrollo de habilidades y competencias en los distintos actores del entramado productivo.
- **Asistencia técnica:** asesoramiento para la adopción y desarrollo de soluciones 4.0.
- **Apoyo a la inversión:** financiamiento para la adopción o desarrollo de soluciones 4.0.
- **Infraestructura institucional:** creación y/o fortalecimiento de espacios institucionales que gestionen los procesos de difusión y/o provean servicios de asistencia para la adopción y desarrollo de tecnologías 4.0.

La meta final es mejorar la competitividad de nuestra economía y generar empleo de calidad.

4.2.4. Desarrollo de sectores estratégicos

Para complejizar la matriz productiva, promover el desarrollo industrial y fomentar el desarrollo exportador argentino, es necesario que el conjunto de la política industrial y productiva se oriente al crecimiento de determinados sectores productivos a los que se considera estratégicos en tanto:

- Permiten la difusión de tecnología en el entramado productivo.
- Demandan mano de obra calificada que paga mayores salarios bajo condiciones de formalidad.
- Permiten el ahorro de divisas produciendo localmente lo que de otra manera sería adquirido externamente.

A los fines de diversificar la matriz productiva y promover el desarrollo industrial, se identificó la necesidad de promover aquellos sectores primarios que van a estar generando las divisas necesarias para el crecimiento de largo plazo. A saber: sectores asociados a las cadenas de proveedores de hidrocarburos, energías renovables (eólica, hidrógeno verde), minería (litio, cobre), y agroindustria. También identificamos otros sectores específicos que impulsan el desarrollo de estas cadenas, por ejemplo, la electromovilidad, que surge en estrecha relación con el crecimiento de las energías renovables y la demanda de litio.

Fomentar el desarrollo exportador requiere, no solo promover el potencial industrial existente, sino también el de aquellos otros sectores dónde existe una potencialidad incipiente por las capacidades productivas que tiene la Argentina y las tendencias globales, aunque aún no constituyan un sector exportador importante. En efecto, este impulso abarca sectores ya consolidados, como el automotriz, la petroquímica y el foresto-industrial, que proyectan un aumento significativo en sus exportaciones para 2030, y también a otros emergentes, como la industria del cannabis y sus derivados.

5. Mapa de actores de la política industrial y productiva

Para el análisis de la política industrial y productiva, es fundamental la identificación de los actores involucrados en el diseño, implementación y éxito de las estrategias gubernamentales. En este contexto, hemos desarrollado una metodología de análisis que clasifica a estos actores en dos categorías principales: beneficiarios y socios estratégicos.

Los beneficiarios representan a los grupos y sectores directamente afectados por las políticas productivas. Incluyen, por un lado, a los beneficiarios directos, entre los que encontramos a las empresas y los emprendimientos, y por el otro, a los indirectos o instituciones intermedias, como cámaras empresarias, parques industriales, centros tecnológicos, universidades, agencias de desarrollo, incubadoras y aceleradoras.

Los socios estratégicos son las instituciones y organizaciones que colaboran activamente con el gobierno para fortalecer y ejecutar la política industrial y productiva. Esto abarca desde los gobiernos provinciales y municipales con los que se articula la implementación de las políticas, hasta entidades privadas como bancos y organismos financieros internacionales, gremios y organismos de cooperación internacional. Estos socios estratégicos desempeñan un papel clave al proporcionar conocimientos especializados, recursos y redes que impulsan el éxito de las políticas.

5.1. Beneficiarios

El objetivo central de la política industrial y productiva se centra en respaldar y fomentar el desarrollo de la industria nacional y el comercio, impulsando la creación de nuevas empresas y promoviendo el crecimiento de las ya existentes. Los beneficiarios directos de estas políticas son las empresas, receptores finales de los incentivos y apoyos gubernamentales. Suelen diferenciarse por su tamaño en: grandes empresas, pequeñas y medianas (PyMEs), emprendimientos y cooperativas. Según la Disposición SSPYME 88/2023, una empresa se define como una unidad económica que, con fines de lucro, lleva a cabo actividades económicas basadas en la producción, extracción o comercio de bienes, o en la prestación de servicios, utilizando inversiones de capital y/o mano de obra, asumiendo el riesgo inherente a dicha actividad con el fin de obtener ganancias.

El crecimiento y desarrollo de las empresas argentinas constituyen el objetivo central de la política industrial y productiva y particularmente el de las MiPyMEs dado que constituyen el 99% del total de empresas del país y representan el 78% del empleo (Di Ciano, 2016).

Al 2023 existen 1.709.486 empresas con certificado MiPyME en todo el país. El 47,43% del presupuesto total de la SIDP para el año 2023 se orienta a este conjunto de PyMEs y emprendimientos.

De las 75 políticas vigentes de la Secretaría, el 53% se enfoca principalmente en PyMEs, mientras que el 17% se dirige a las grandes empresas, el 13% a emprendimientos, y el 3% a cooperativas. El restante 14% se centra principalmente en instituciones intermedias y esquemas asociativos, que actúan como **beneficiarios indirectos** de la política de desarrollo productivo.

Este grupo está conformado por las Agencias de desarrollo regional e Institutos de Desarrollo Local (IDEL), las incubadoras y aceleradoras, las cámaras empresarias, las universidades públicas nacionales y provinciales, y los parques industriales públicos, privados o mixtos. Este grupo de actores funcionan como articuladores territoriales entre las políticas de la SIDP y las empresas distribuidas a lo largo y ancho de todo el país, destinatarios finales de estas políticas.

Las **Agencias de desarrollo regional e Institutos de Desarrollo Local** son instituciones sin fines de lucro que involucran tanto a actores públicos como privados y tienen la misión de contribuir a la competitividad territorial local y al desarrollo sostenible de la región. Estas agencias brindan servicios a las PyMEs para fomentar negocios en el tejido empresarial local y mejorar el empleo y la calidad de vida de los habitantes de la región (Steimberg, 2008). En este sentido, forman parte del ecosistema empresarial y desempeñan un papel fundamental al canalizar las demandas y necesidades de las empresas, y al acercar las políticas gubernamentales al territorio.

En el mismo sentido trabajan las **incubadoras y aceleradoras** en conjunto con los emprendimientos o empresas en proceso de creación o crecimiento. Se considera a las incubadoras como organizaciones que incentivan a la creación de nuevas empresas mediante procesos de capacitación, mentorías, y demás herramientas para crear un ambiente propicio para la innovación y crecimiento en la economía (Pelliza, 2020). La diferencia entre las incubadoras y las aceleradoras radica en que las incubadoras de empresas crean proyectos propios, en cambio, las aceleradoras dan impulso a proyectos que ya han iniciado a cambio de una participación minoritaria (Blanco, 2017).

Las Cámaras Empresariales representan a las empresas y centralizan sus demandas, proporcionan servicios, construyen capacidades y, en algunos casos, participan en el diseño de políticas y promoción de estrategias locales de desarrollo empresarial. Estas organizaciones desempeñan un papel importante en la representación gremial y en la creación de un puente entre el sector empresarial y el gobierno (Bravo, Dini y Rueda, 2020).

Las **universidades y los centros tecnológicos** constituyen una herramienta muy importante para potenciar la articulación entre el entramado productivo y el científico-tecnológico, y suelen ser actores clave en programas de capacitación y asistencia técnica para las empresas y para la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías.

Los **parques industriales** son áreas habilitadas para la instalación de actividades manufactureras y de servicios, dotados de infraestructura, servicios comunes y equipamiento apropiado para el desarrollo de actividades industriales. Los beneficios que ofrecen a las empresas van desde compartir la infraestructura hasta exenciones impositivas.

Según la Red Parques Industriales Argentinos, al 2022 había más de 500 complejos industriales distribuidos en todo el país. Este auge ya representa una actividad económica que podría acercarse al 35% del total del producto bruto industrial, así lo indicó Darío Parlascino, presidente de la entidad. Los parques industriales además constituyen un actor fundamental para los gobiernos provinciales dado que representan un incentivo de mayores inversiones y el consecuente aumento de empleo para los ámbitos provinciales (Rappallini, 2022).

5.2. Socios estratégicos

El **sistema financiero** nacional se erige como un actor fundamental en el tejido de la política industrial y productiva nacional. Este sistema incluye bancos nacionales y provinciales, bancos comerciales públicos y privados, bancos de desarrollo y sociedades de garantías.

A través del sistema financiero, la SIDP materializa las políticas destinadas a promover, facilitar y ampliar el acceso al financiamiento productivo sostenible de las empresas de nuestro país. El principal instrumento para lograr este propósito es la bonificación de las tasas de interés en créditos destinados a inversiones que cumplan con requisitos y condiciones específicas definidos por la SIDP, así como para financiamiento relacionado con maquinaria, capital de trabajo, innovación, tecnología y desarrollo de nuevos procesos, entre otros.

Las **Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)** tienen como objetivo facilitar el acceso al crédito para las PyMES. Estas organizaciones ofrecen garantías que reducen las barreras para acceder a un financiamiento más amplio y favorable en instituciones financieras, mercados de capitales, organismos públicos y proveedores. Cuando una PyME obtiene una garantía de una SGR puede negociar créditos, cheques o pagarés a tasas más favorables, ya sea para inversiones productivas o capital de trabajo. Las SGR se componen de socios protectores, cuyas contribuciones conforman un Fondo de Riesgo que permite a las SGR responder a los acreedores si una PyME no puede pagar el crédito, y Socios Partícipes, que son las PyMEs que reciben las garantías.

La colaboración entre el gobierno nacional, los **gobiernos provinciales y municipales** adquiere una importancia especial en la concepción e implementación de políticas de desarrollo productivo. Este enfoque garantiza que las políticas se adapten a las diversas demandas y necesidades del entramado productivo en todo el país, al tiempo que complementa las iniciativas de diferentes niveles gubernamentales.

Los **organismos financieros internacionales** que ofrecen programas para el desarrollo y los **organismos de cooperación internacional** también son actores importantes dado que suman recursos y experiencia a las políticas públicas que se ejecutan desde la SIDP. Durante el año 2023 la Secretaría articuló más de 10 programas y/o proyectos con los siguientes organismos internacionales: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

De todas las iniciativas planificadas para 2023, el 20% se financió a través de organismos internacionales, mientras que el 79% se originó en fuentes internas y el 1% restante provino de fuentes mixtas. Cabe destacar que la Subsecretaría PyME se distingue por tener la mayor proporción de financiamiento internacional en su oferta programática, con un 28% de sus iniciativas respaldadas por el PNUD, el BID y el BCIE (Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, 2023d).

Figura 3. Mapa de actores de la política industrial y productiva



Fuente: elaboración propia con base en el POA (2023).

6. Cadena de valor público de la política industrial y productiva

La política pública es el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno en respuesta a los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997). En este sentido, la política pública a través de sus instituciones interviene en el abordaje de los problemas públicos, con el objetivo de transformar la realidad social incorporando valor público.

Este valor público, es también determinado por la sociedad de manera colectiva, generando cierto grado de acuerdo para su incorporación, teniendo que lograr procesos de legitimación, como los mecanismos políticos e institucionales a través de los cuales estas se inscriben en la agenda estatal (Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2021).

Identificar y sistematizar los elementos que componen una política tanto como sus vínculos causales, supuestos y vectores es un insumo clave para el diseño, formulación y evaluación de iniciativas efectivas. La base del modelo que se utiliza para analizar la relación medios-fines, y el proceso de agregación de valor que se pone en juego en nuestras políticas públicas, es la Cadena de Valor Público (CVP). Este modelo vincula o relaciona, los siguientes eslabones:

Figura 4. Cadena de Valor Público



Fuente: Secretaría de Gestión y Empleo Público (2021).

En el contexto de la cadena de valor pública de la política industrial y productiva, es importante reconocer que la misma puede variar según los objetivos estratégicos y los ejes de acción establecidos. Además, es fundamental describir cómo se anticipa que los productos resultantes de las operaciones e insumos generen resultados, y en última instancia, tengan un impacto que transforme el tejido productivo de Argentina.

En resumen, la cadena de valor público representa los mecanismos causales de la política productiva que se pretende implementar. Se estructura en torno a dos objetivos estratégicos enmarcados en el Plan Argentina Productiva 2030: a) complejizar la matriz productiva y promover el desarrollo industrial a partir de sectores estratégicos b) fomentar el desarrollo exportador de los bienes industriales de media y alta tecnología.

A partir de estos objetivos estratégicos, emergen varios ejes de acción clave: a) promover la inclusión financiera, b) apoyar la creación y formalización de nuevas empresas, c) fortalecer la acción de instituciones intermedias y esquemas asociativos en el territorio, d) mejorar la competitividad y aumentar las oportunidades de inserción y visibilidad de la producción nacional en el mercado global, e) consolidar la protección y regulación de la industria nacional, f) perfeccionar la calidad y la eficiencia de la política productiva. Estos ejes son fundamentales para alcanzar los objetivos de desarrollo y crecimiento económico sostenible en Argentina.

6.1. Insumos

Los insumos son los recursos y elementos necesarios para la implementación de una política, programa o proyecto. Estos insumos son esenciales para que las operaciones planificadas se lleven a cabo de manera efectiva, logrando así los resultados e impactos deseados.

La política industrial y productiva en Argentina, se sustenta sobre los siguientes insumos:

- **Recursos presupuestarios y financieros:** provenientes del tesoro nacional o de organismos internacionales de crédito, asignados al financiamiento de las actividades planificadas. Abarca desde el pago de salarios al personal y la adquisición de equipamiento hasta el monto disponible para la realización de transferencias a los destinatarios de la política.
- **Cooperación técnica internacional:** de organismos y/o agencias de desarrollo que respaldan proyectos de envergadura, vinculados al cumplimiento de compromisos globales como los ODS.
- **Espacio Físico:** las instalaciones, oficinas o lugares físicos necesarios para la ejecución de las operaciones, como oficinas de trabajo y centros de capacitación.

- **Recursos Humanos:** el personal con conocimientos, habilidades y experiencia necesarios para llevar a cabo las operaciones y las tareas específicas del programa o proyecto.
- **Infraestructura Tecnológica:** equipamiento, sistemas de gestión y tecnologías que son necesarios para llevar a cabo operaciones relacionadas con la tecnología y la información.
- **Registros y Bases de Datos:** sistemas de almacenamiento y gestión de información que son fundamentales para el monitoreo y la evaluación, así como para la toma de decisiones basadas en datos.
- **Informes Técnicos:** documentación técnica que proporciona información relevante para la planificación y la toma de decisiones.
- **Evidencia:** datos, investigaciones y evaluaciones que se utilizan como base para la toma de decisiones y la formulación de políticas.

6.2. Operaciones

Las operaciones constituyen el conjunto de actividades y procesos que se llevan a cabo como parte de la política industrial y productiva, con el objetivo de transformar los insumos disponibles en los bienes y servicios que se ofrecen desde el sector público a la sociedad.

En el marco de nuestra teoría de cambio o cadena de valor público identificamos las siguientes operaciones clave:

- **Planificación:** proceso mediante el cual se diseñan y formulan las estrategias y directrices generales de las políticas, programas y proyectos que se llevan a cabo. Esto incluye tanto la etapa estratégica (Plan Argentina Productiva 2030) como la operativa (Plan Operativo Anual).
- **Monitoreo y evaluación:** proceso sistemático a través del cual se recoge y produce información sobre un conjunto de indicadores relacionados a los programas y proyectos de la política productiva para la toma de decisiones basada en evidencia.
- **Formulación, lanzamiento y difusión de las convocatorias:** redacción de bases y condiciones para el llamado a la presentación de proyectos. Esto implica, además, una estrategia de comunicación efectiva para asegurar que la información llegue en tiempo y forma a los destinatarios de la política.

- **Evaluación, aprobación o rechazo de los proyectos presentados:** en función de los criterios definidos en la etapa anterior y el presupuesto disponible, se revisan las propuestas presentadas por los potenciales beneficiarios para su aprobación o rechazo. En algunos casos se confecciona una orden de mérito.
- **Articulación con instituciones intermedias, gobiernos subnacionales, entidades financieras nacionales e internacionales y organismos de cooperación internacionales:** esto incluye tanto la negociación y firma de convenios con bancos públicos y privados para asegurar que los créditos a tasa bonificada lleguen a todo el territorio nacional; como la articulación con Universidades, Agencias de Desarrollo y otros socios estratégicos que respaldan la implementación de la política industrial y productiva.
- **Producción de información para la elaboración de marcos normativos:** generación de informes, estadísticas y datos técnicos para respaldar la elaboración de leyes, regulaciones u otras normativas que promuevan el desarrollo de la industria nacional.
- **Actualización de registros y emisión de certificados:** implica la actualización de registros y bases de datos que se utilizan como requisito para el acceso a determinados beneficios; así como para la facilitación de trámites y servicios. Adicionalmente, se otorgan certificados que respaldan los beneficios o incentivos otorgados a los beneficiarios.

6.3. Productos

Los productos son el resultado tangible que se genera como consecuencia de las operaciones de la política industrial y productiva en Argentina. Se espera que sean el vínculo entre la política y los resultados deseados.

A los fines de ordenar nuestra cadena de valor público identificamos 4 grandes grupos de productos, vinculados cada uno de ellos a una **cadena causal de resultados e impactos**:

- **Financiamiento:** el componente financiero de la política industrial y productiva desempeña un papel fundamental en el proceso de transformación y desarrollo económico de Argentina. Esta cadena causal incluye los siguientes productos:
 - **Créditos:** préstamos otorgados directamente por la SIDP destinados a respaldar iniciativas de inversión, ya sea para la adquisición de maquinaria, expansión de operaciones o desarrollo de nuevos proyectos.

- **Aportes No Reembolsables:** fondos otorgados para promover proyectos de inversión productiva, asistencia técnica, consultoría, etc.
- **Bonificación de Tasa:** reducción de las tasas de interés en créditos destinados a inversiones específicas, incentivando así el acceso al financiamiento a tasas más favorables.
- **Beneficios Fiscales:** incentivos impositivos que alivian la carga fiscal de las empresas, permitiéndoles reinvertir y crecer de manera más eficiente.
- **Garantías:** ofrecen seguridad a las entidades financieras y reducen el riesgo crediticio, lo que facilita que las empresas accedan a préstamos productivos.
- **Desarrollo de capacidades:** el fortalecimiento de capacidades técnicas y profesionales en el entorno empresarial es un pilar fundamental de la política industrial y productiva de Argentina. Esta cadena causal incluye los siguientes productos:
 - **Asistencias técnicas:** servicios especializados que brindan apoyo y orientación a las empresas en la mejora de sus procesos, productos y servicios.
 - **Capacitaciones:** programas de formación y entrenamiento que mejoran las habilidades de los trabajadores y empresarios.
 - **Espacios de articulación de actores:** plataformas que fomentan la colaboración y la interacción entre empresas, instituciones académicas y otros actores relevantes.
- **Regulación de la industria nacional:** aborda el papel crítico de los procesos de certificación y la promulgación de regulaciones en el fortalecimiento de la calidad, la seguridad y la sostenibilidad de los productos y servicios, así como su impacto en el mercado y la competitividad. Esta cadena causal incluye los siguientes productos:
 - **Certificados:** documentos que certifican o registran el cumplimiento de determinados estándares o condiciones establecidas por la autoridad de aplicación.
 - **Regulaciones:** normativas que establecen requisitos y estándares obligatorios para la producción, comercialización y prestación de determinados bienes y servicios.
- **Toma de decisiones:** refiere a la necesidad de basar las decisiones gubernamentales y empresariales en evidencia sólida y datos de calidad. Esta cadena causal incluye los siguientes productos:

- **Datos de calidad:** Información precisa y confiable que refleja la efectividad de las políticas implementadas.

6.4. Resultados de corto, mediano y largo plazo

En el **corto plazo**, las políticas de desarrollo industrial y productivo tienen los siguientes resultados en las empresas beneficiarias:

- **Disminución de barreras de acceso al financiamiento:** las empresas encuentran menos obstáculos para obtener el capital necesario para sus operaciones.
- **Aumento de la inversión productiva:** se fomenta la inversión en equipos, tecnología y expansión de la producción.
- **Aumento del capital de trabajo:** las empresas tienen más margen de maniobra financiera para cubrir sus costos operativos.
- **Mejora de los procesos productivos:** las empresas implementan cambios para aumentar la eficiencia y la calidad en la producción.
- **Creación de nuevos productos y servicios:** se fomenta la innovación y la diversificación de la oferta.
- **Escalamiento y consolidación de emprendimientos:** los nuevos emprendimientos encuentran un camino sólido hacia el crecimiento y la estabilidad.
- **Mejora de las capacidades técnicas de trabajadores/as:** los/as empleados/as adquieren habilidades más especializadas y actualizadas.
- **Incorporación de nuevos trabajadores/as:** el aumento de la inversión y la producción conlleva la creación de empleo genuino.
- **Creación y consolidación de redes de interacción y articulación de actores:** se establecen conexiones valiosas entre emprendimientos y empresas, instituciones académicas y otros actores del ecosistema empresarial.
- **Obtención de nuevas normas de calidad y certificaciones:** las empresas cumplen con estándares más exigentes, mejorando su competitividad.

A medida que las empresas se desarrollan y crecen, los **resultados a mediano y largo plazo** son más notables:

- **Innovación de procesos y productos (I+D):** se promueve la investigación y el desarrollo, lo que lleva a la innovación y la creación de productos y servicios de mayor calidad.
- **Mejoras en la productividad:** las empresas se vuelven más eficientes y competitivas en el mercado.
- **Aumento de la competitividad:** la mejora en la calidad y la eficiencia las hace más aptas para competir a nivel nacional e internacional.
- **Mayor integración de la cadena de valor:** se fomenta la cooperación entre diferentes actores en la cadena de producción.
- **Creación, formalización y supervivencia de empresas:** aumenta la cantidad de empresas en el mercado y la mayoría se establece de modo formal y sostenible.
- **Desarrollo de recursos técnicos especializados:** se generan recursos técnicos especializados que benefician a las empresas y al país en su conjunto.
- **Aumento de las oportunidades de acceso al empleo de mujeres y diversidades:** se promueve la igualdad de género y diversidad en el ámbito laboral.
- **Incorporación de procesos productivos sustentables y de economía circular:** las empresas adoptan prácticas más amigables con el medio ambiente.
- **Toma de decisiones basadas en evidencia:** los actores gubernamentales y empresariales utilizan datos confiables para tomar decisiones informadas en sus respectivas áreas de influencia.

6.5. Impactos

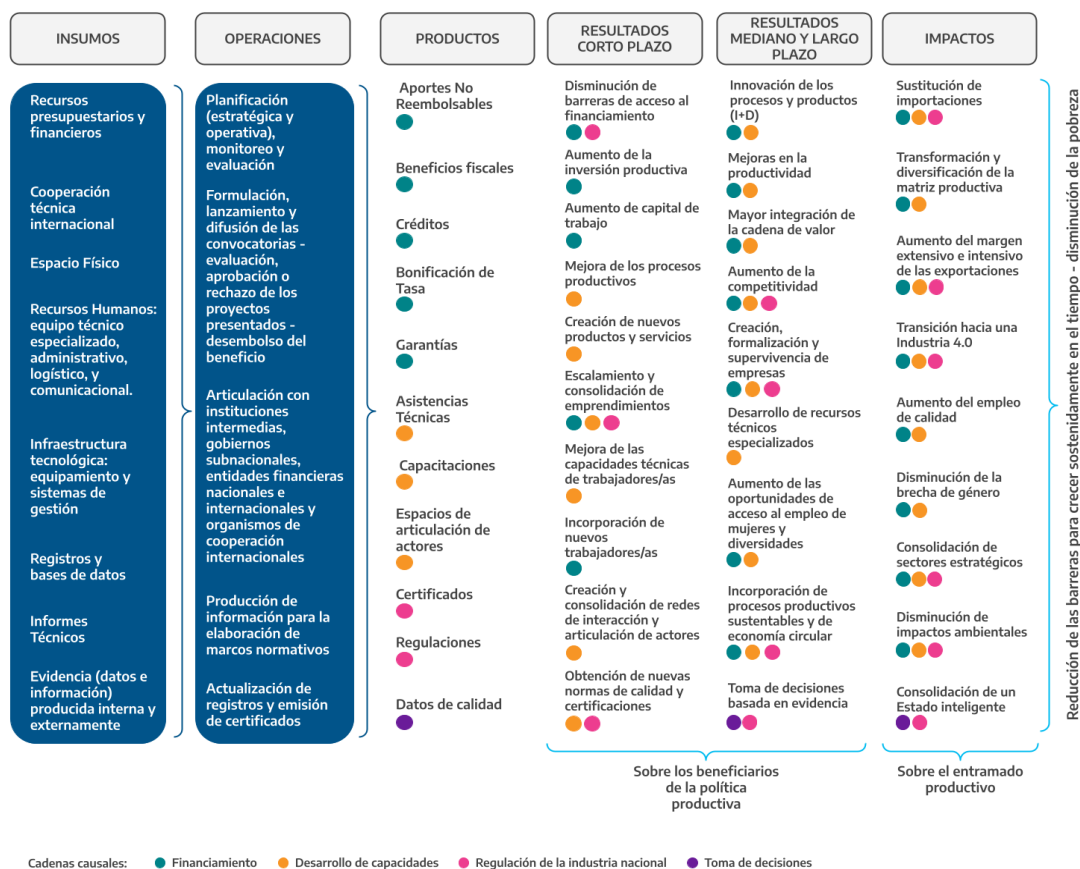
Los efectos de estas políticas se traducen en **impactos** significativos en el entramado productivo nacional:

- **Sustitución de importaciones:** se reduce la dependencia de productos importados.
- **Transformación y diversificación de la matriz productiva:** la economía se diversifica hacia sectores estratégicos.
- **Aumento del margen extensivo e intensivo de las exportaciones:** se incrementan tanto la variedad de productos exportados como el volumen de exportaciones.

- **Transición hacia una industria 4.0:** se impulsa la adopción de tecnologías avanzadas en la producción.
- **Aumento del empleo de calidad:** la creación de empleo de calidad mejora las condiciones laborales y reduce la informalidad.
- **Disminución de la brecha de género:** se trabaja en la reducción de desigualdades de género en el ámbito productivo.
- **Disminución de impactos ambientales:** la promoción de prácticas sostenibles reduce el impacto en el medio ambiente.
- **Consolidación de sectores estratégicos:** se fortalecen los sectores clave para el desarrollo económico del país.

La correspondencia entre los productos, resultados e impactos que componen las distintas cadenas causales, se grafican en la figura a continuación.

Figura 5. Cadena de valor público de la política industrial y productiva



Fuente: elaboración propia (2023).

7. Estrategia de monitoreo y evaluación: políticas de desarrollo industrial y productivo basadas en evidencia

La producción, procesamiento, gestión y difusión de información basada en datos de calidad es clave para nutrir las decisiones de política pública, tanto desde su diseño como en su implementación. Pensar y ejecutar respuestas integrales y efectivas demanda a la política y a la burocracia un amplio dominio de análisis de fuentes diversas que contribuyan a tomar rumbos informados y basados en evidencia.

Con ese horizonte, en el ámbito de la política industrial y productiva argentina, se creó en el año 2020 la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (DNSEG), que tiene como función primaria el seguimiento y la evaluación de programas, proyectos y acciones de desarrollo productivo, conforme con los objetivos de política sectorial fijados por el Gobierno Nacional. Bajo esa premisa, la DNSEG cuenta con una estrategia de monitoreo y evaluación de la política productiva que tiene entre sus objetivos generales:

- Generar, sistematizar, valorizar y comunicar evidencias sobre la gestión de la política productiva y sus resultados e impactos en el entramado productivo.
- Detectar e informar situaciones problemáticas en la gestión de las políticas, identificando sus causas y posibles soluciones.
- Poner a disposición de las autoridades información rigurosa y oportuna que sustente la definición de políticas de desarrollo productivo a nivel nacional y provincial.
- Mejorar el servicio provisto a los destinatarios de la política productiva, optimizando la planificación, la asignación de recursos y la rendición de cuentas.

Monitorear y evaluar la política de desarrollo productivo implica poner en valor el horizonte que se desea alcanzar, con base en los objetivos estratégicos, los ejes operativos y la cadena de valor de la política productiva, desarrollados en las secciones tres, cuatro y seis de este documento. También implica identificar si las acciones y programas implementados son relevantes para la consecución de la estrategia productiva y si contribuyen a materializarla. Con el propósito de lograr una adecuada sistematización de los resultados y los efectos sociales, económicos y productivos alcanzados, se propone una estrategia de monitoreo y evaluación que acompañe a la política productiva en sus diferentes etapas.

7.1. Estrategia de Monitoreo

Entendemos al monitoreo como un proceso de seguimiento continuo que se desarrolla durante la ejecución de la política pública y que posibilita tanto la obtención de información relevante sobre los avances que se hicieron en los objetivos y resultados propuestos, como el debate informado para orientar acciones de mejora. En el ámbito de la política industrial y productiva la estrategia de monitoreo se centra en:

- **El seguimiento sistemático de las metas, indicadores, programas, proyectos y recursos de la política productiva:** se propone recopilar información de avance para cada una de las metas e indicadores operativos y presupuestarios identificados en el marco de los programas productivos. La medición toma en cuenta el valor de la línea de base desarrollada y contrasta el avance en relación a la meta final establecida para cada año. Dependiendo de su naturaleza, los indicadores que se reporten podrán ser medidas de producto, resultado o impacto.
- **El aporte a una mejora en la toma de decisiones, mediante la interacción y retroalimentación con los equipos y autoridades productivas:** un seguimiento sistemático sobre el estado de cumplimiento de las metas planificadas permite generar alertas sobre demoras y problemas en la ejecución de los programas y formular recomendaciones de política.
- **La promoción de una mayor transparencia y mejora de las capacidades estatales de monitoreo, mediante un sistema de información y la articulación intergubernamental:** se enfoca en socializar los avances documentados por la estrategia de monitoreo en espacios institucionales clave con el objetivo de transparentar la implementación de la política productiva.

Entre los principales productos del monitoreo de la política industrial y productiva se encuentran: a) informes de seguimiento presupuestario y de gestión (semanales); b) reportes sobre el avance de metas planificadas de iniciativas (mensual con base en el POA); c) balance de gestión sobre ejes de acción (anual); d) informes del perfil productivo de las provincias y beneficios otorgados (ad hoc); e) informes periódicos sobre el cumplimiento de los ODS; y f) Mapa de la Acción Estatal de Jefatura de Gabinete de Ministros, entre otros.

7.2. Estrategia de Evaluación

Por su parte, la evaluación implica una actividad programada y puntual de recolección, análisis e interpretación de la información que permite emitir una valoración fundamentada sobre el diseño, la implementación, los resultados y/o los impactos de una intervención pública, a partir de métodos de investigación rigurosos. Explica por qué los objetivos, procesos y/o efectos esperados se alcanzan o no, avanzando sobre sus causas y recomendaciones para futuras acciones. La estrategia evaluativa de la política industrial y productiva se enfoca en:

- **La sistematización de evidencia e identificación de brechas de conocimiento sobre desarrollo productivo:** para conocer si las intervenciones productivas están siendo efectivas y qué tipo de acciones y efectos aún no han sido estudiados.
- **El análisis de la evaluabilidad de las acciones productivas:** para conocer si los programas cuentan con determinados atributos en su diseño, planificación, sistema de información y recursos para producir información de calidad. El análisis de evaluabilidad permite optimizar el presupuesto del programa y fundamentalmente de la porción destinada a evaluación ya que evita grandes inversiones inadecuadas o innecesarias y brinda una justificación basada en valoraciones concretas de los gastos a realizar para las necesidades del programa o plan en cuestión (Aquilino et al., 2015).
- **La valoración de los efectos de programas productivos y de acciones estratégicas y transversales a la política:** para generar información de calidad y analizar la efectividad, eficiencia, coherencia, pertinencia y sostenibilidad de la política industrial y productiva que permita tomar decisiones de política informadas.

Entre los principales productos de la evaluación de la política industrial y productiva se encuentran: a) sistematización de evidencia disponible sobre diversos temas productivos; b) banco de evaluaciones de la política industrial y productiva en Argentina; c) matriz de evaluabilidad de programas productivos (anual); d) diseño e implementación de evaluaciones de proceso, producto, resultados y/o impacto de programas de desarrollo productivo; e) análisis de la política de financiamiento productivo; f) evaluación de la oferta programática en materia productiva; g) síntesis y difusión de resultados, entre otras.

7.3. Operacionalización

La DNSEG integra la Subsecretaría de Análisis y Planificación Productiva (SSAPP) e interactúa de manera horizontal con las restantes subsecretarías de la SIDP y los organismos descentralizados y desconcentrados que le dependen. El equipo de trabajo de la DNSEG cuenta con un equipo de analistas de política pública, organizado principalmente en dos áreas de trabajo, una responsable del monitoreo de la gestión y otra de las evaluaciones. Estas áreas son las que también se abocan a las tareas de planificación operativa y apertura de datos.

Para llevar a cabo la estrategia de monitoreo y evaluación, la DNSEG interactúa con otros equipos a través de un sistema de enlaces, que facilita la comunicación y sistematización de información desde las áreas sustantivas hacia la DNSEG y, a través de ella, a las autoridades productivas y otras agencias gubernamentales. Además, capacita a los equipos técnicos en contenidos clave vinculados a la planificación, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos.

En particular, para llevar a cabo las evaluaciones, la DNSEG articula con organismos internacionales, universidades nacionales, otras agencias gubernamentales, instituciones especializadas en este tipo de estudios, entre otros.

7.3.1. Indicadores

Para llevar adelante el seguimiento y evaluación de la política industrial y productiva trabajamos con 4 tipos de indicadores. Siguiendo el enfoque de la cadena de valor público, los denominamos:

- **de proceso**
- **de producto**
- **de resultado**
- **de impacto**

Además, damos seguimiento a los compromisos de la Agenda 2030 en lo que hace al monitoreo de indicadores comprometidos en el marco de las metas de ODS:

- **estadísticos**

En la tabla que sigue se ejemplifican los indicadores que integran los informes de seguimiento y evaluación.

Tabla 1. Indicadores de la política industrial argentina*

Estadísticos

- 8.2.1. Variación acumulada del PIB a precios constantes por persona empleada desde 2016 (en porcentaje sobre la serie en millones de \$ de 2004).
- 9.2.1. Producto Bruto Interno por puesto de trabajo ocupado.
- 9.2.2. Tasa de empleo no registrado.
- 9.2.2.2 Tasa de subocupación demandante.
- 9.2.2.3 Exportaciones de productos diferenciados (en millones de dólares corrientes).
- 9.2.2.4 Exportaciones de servicios (en millones de dólares corrientes).
- 9.2.2.5 Número de empresas exportadoras.
- 9.2.2.6 Tasa de creación neta de empresas.
- 9.3.1 Participación de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) en el crédito bancario (en porcentaje).
- 9.3.2 Costo de endeudamiento de PyMEs (en puntos básicos).
- 9.4.1. Emisiones de gases efecto invernadero en relación al PIB

Las distintas Cadenas causales que se presentan a continuación buscan incidir en los siguientes impactos:

✔ Impactos

- Variación de las exportaciones (en monto, número de productos y mercados alcanzados)
- Variación de la balanza comercial en el sector productivo.
- Variación de la brecha entre pequeñas y grandes empresas en la adquisición de maquinaria, exportaciones e importaciones.
- Variación de la participación (en cantidad de empresas; exportaciones, ventas, empleo, salario, etc.) de los sectores intensivos en conocimiento en el entramado productivo.
- Variación en el salario promedio del empleo formal industrial.
- Variación del empleo de mujeres y personas de identidades no binarias sobre el empleo total en el sector productivo
- Variación de la participación de los sectores identificados como estratégicos en las exportaciones totales.
- Variación en la emisión de gases de efecto invernadero.
- Variación del consumo de energía en el sector industrial.
- Variación del uso de energías renovables sobre el consumo total en el sector industrial.
- Variación del presupuesto destinado al monitoreo y evaluación de la política industrial y productiva.
- Variación del nivel de focalización de los recursos movilizados por la política productiva (sectores estratégicos/tecnológicos; desarrollo de economías regionales; beneficiarios; etc.)

Cadena causal: **Financiamiento**

✔ Procesos:

- Porcentaje de proyectos financiados sobre el total de proyectos presentados
- Promedio de días que demora el otorgamiento del beneficio, desde la solicitud hasta su aprobación y desembolso.
- Distribución de los convenios firmados con entidades intermediarias del financiamiento PyME, según tipo: nacional e internacional.

✔ Producto:

- Porcentaje de empresas financiadas sobre el total de empresas existentes.
- Distribución del financiamiento otorgado según destino: inversión productiva, capital de trabajo, exportaciones, etc.
- Distribución de las empresas financiadas según tamaño: pequeña, mediana y grande.
- Porcentaje de parques industriales financiados sobre el total de parques industriales existentes.
- Porcentaje de proyectos financiados a empresas lideradas por mujeres y/o con perspectiva de género sobre el total de proyectos financiados.
- Porcentaje de Universidades Nacionales que recibieron financiamiento para la creación/fortalecimiento de Centros Universitarios PyME sobre el total de Universidades Nacionales.

✔ Resultados de corto, mediano y largo plazo:

- Variación en la cantidad de empresas que recibieron créditos productivos a tasa bonificada.
- Variación del financiamiento otorgado por la SIDP sobre el total del financiamiento obtenido por las empresas beneficiarias.
- Variación de la inversión productiva y/o capital de trabajo de las empresas beneficiarias, antes y después de recibido el financiamiento.
- Variación en la cantidad de empleados de las empresas beneficiarias, antes y después de recibir el beneficio.
- Porcentaje de insumos nacionales del producto final más representativo de la empresa, antes y después de recibir el beneficio.

Cadena causal: Desarrollo de capacidades

✔ Procesos:

- Porcentaje de empresas capacitadas y/o asistidas técnicamente sobre el total de empresas que solicitaron el beneficio.
- Distribución de los convenios firmados con instituciones intermedias para el desarrollo de la I+D, según tipo: públicos y privados.
- Promedio de días entre la finalización del proyecto y su correspondiente rendición.

✔ Producto:

- Porcentaje de personas certificadas sobre el total de vacantes asignadas en ciclos de capacitación PyME.
- Distribución de los emprendimientos participantes de encuentros de vinculación según sector productivo.
- Nivel de satisfacción promedio con la asistencia técnica recibida de las empresas y emprendimientos beneficiados, en una escala de 1 a 10.

✔ Resultados de corto, mediano y largo plazo:

- Variación del personal técnico sobre el total del personal de las empresas, antes y después de recibir el beneficio.
- Porcentaje de emprendimientos que desarrollaron proyectos de innovación conjuntos con empresas, sobre el total de emprendimientos que participaron de encuentros de articulación.
- Porcentaje de empresas que innovaron en productos y/o procesos, antes y después de recibir el beneficio, sobre el total de empresas beneficiarias.
- Variación de la facturación anual de las empresas, antes y después de recibir el beneficio.
- Variación en la utilización de residuos reciclados por parte de las empresas, antes y después de recibido el beneficio.

Cadena causal: Regulación de la industria nacional

✓ Procesos:

- Solicitudes de importación aprobadas sobre el total de solicitudes analizadas.
-

✓ Producto:

- Porcentaje de parques industriales inscriptos en el Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI) sobre el total de parques existentes.
 - Porcentaje de empresas inscriptas en el Registro PyME sobre el total de empresas existentes.
-

✓ Resultados de corto, mediano y largo plazo:

- Porcentaje de empresas exportadoras sobre el total de empresas que obtuvieron certificaciones de calidad.
 - Tasa de supervivencia de nuevas empresas.
-

Cadena causal: Toma de decisiones

✓ Procesos:

- Distribución de los actores involucrados en el proceso de planificación según rango: secretarios/as, directores/as
 - Distribución de las evaluaciones realizadas según área de intervención.
-

✓ Producto:

- Distribución de las iniciativas por eje de acción, tipo y subtipo de acción estatal, beneficiario, instrumento y sector productivo, entre otras variables relevadas en el POA.
 - Participación de los indicadores de resultado e impacto sobre el total de indicadores formulados.
 - Porcentaje de iniciativas que combinan instrumentos de financiamiento con asistencia técnica sobre el total de iniciativas planificadas.
-

✓ Resultados de corto, mediano y largo plazo:

- Generación y sistematización de indicadores estratégicos a partir del proceso de monitoreo y evaluación.
-

* Se espera que los indicadores aquí formulados tengan una apertura por jurisdicción, por programa/proyecto, por instrumento y por año.

Fuente: elaboración propia con base en las metas establecidas en el POA y en la agenda de evaluación formulada por la DNSEG.

7.4. Estrategia de difusión de resultados

En cuanto a la estrategia de difusión, la DNSEG realiza el trabajo sistemático de apertura de datos de sus productos, en consonancia con la Ley 27.275 de acceso a la información pública, promotora de la transparencia de la gestión pública y la participación ciudadana.

Los informes realizados se encuentran publicados en la página de Datos Abiertos (datos.produccion.gob.ar) en la etiqueta "Monitoreo y evaluación". Estos son: a) Catálogo de programas, documento que centraliza la oferta programática de la SIDP; b) Banco de evaluaciones, que concentra todas las evaluaciones de la cartera productiva; c) Diagnóstico federal de políticas productivas con enfoque de género, relevamiento realizado en conjunto con el Gabinete de Género de la SIDP; y d) Espacios de género en las carteras de producción provinciales, también realizado en conjunto con el Gabinete de Género.

Además, los informes de evaluaciones forman parte del [Banco de Evaluaciones de Políticas Públicas](#) de la APN coordinado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

A su vez, en sintonía con lo expuesto anteriormente, la DNSEG realiza actividades de formación interna para acercar herramientas utilizadas y poner en valor su metodología de trabajo tanto como presentaciones regulares de hallazgos y evidencia en espacios públicos de los cuales participan beneficiarios (directos e indirectos), socios estratégicos y público en general.

Anexos

A. Síntesis de efectos de las PDP en Argentina (2011-2023)

Tabla 2. Variables con efectos positivos, según programas de financiamiento productivo evaluados

Programa/ Iniciativa	Año	Variables ⁸						
		Empleo	Salario	Margen extensivo X	Margen intensivo X	Acceso a crédito	Innovación	Supervivencia
Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario	2017	+	+	+	n/a	n/a	n/a	n/a
Fondo Nacional de Desarrollo para Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME)	2017	+	+	+	n/a	n/a	n/a	n/a
Régimen de Bonificación de Tasas (RBT)	2017	+	+	+	n/a	n/a	n/a	n/a
Programas de financiamiento productivo a PyMEs: RBT, FONAPYME, y Sociedades de Garantía Recíproca	2017	+	+	no	+	+	n/a	n/a

⁸ La categoría “+” indica que el Programa tuvo efectos positivos sobre la variable de referencia, y “no” indica que el Programa no tuvo efectos positivos. La categoría “n/a” (no aplica) indica que la variable no fue estudiada en la evaluación.

Programa/ Iniciativa	Año	Variables ⁸						
		Empleo	Salario	Margen extensivo X	Margen intensivo X	Acceso a crédito	Innovación	Supervivencia
Programa Global de Crédito para la Reactivación del Sector Productivo (BID, 2022)	2022	+	+	n/a	n/a	n/a	n/a	+
Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores	2023	+	n/a	+3	+ ⁹	n/a	+	n/a

⁹ El 44% de las empresas beneficiarias menciona que exporta más o que empezó a exportar. Los datos administrativos aún no muestran efectos sobre esta variable.

B. Ficha técnica de Indicadores de la política industrial y productiva

La ficha es un instrumento que permite identificar los detalles técnicos que hacen a la formulación de los indicadores y transparentar la forma en la que se calculan sus valores. En la DNSEG se trabaja con el siguiente modelo:

Tabla 3. Elementos que componen la ficha de indicadores

Nombre del indicador	Proporciona un nombre claro y conciso que identifique el indicador.
Descripción del indicador	Ofrece una explicación detallada del indicador, incluyendo su importancia y relevancia en el contexto de la política industrial y productiva en Argentina.
Tipo de indicador	Clasifica el indicador según su ubicación en la cadena de valor público (insumo, proceso, resultado, impacto, etc.)
Sentido del Indicador	Especifica la orientación positiva o negativa esperada.
Método de cálculo	Detalla el enfoque o la metodología utilizada para calcular el indicador.
Unidad de medida	Especifica la unidad en la que se expresan los valores del indicador (por ejemplo: porcentaje, cantidad, dólares, etc.)
Frecuencia de medición	Indica la regularidad con la que se recopilan datos para el indicador (por ejemplo: mensual, trimestral, anual).
Línea de base	Define el valor inicial o punto de referencia del indicador, que sirve como base para evaluar los cambios a lo largo del tiempo.
Meta	Establece el objetivo que se busca alcanzar con el indicador. La meta puede ser expresada en valores numéricos o cualitativos y puede ser a corto, mediano o largo plazo.
Fuente de información	Identifica la fuente de los datos utilizados para calcular el indicador. Puede ser una entidad gubernamental, una institución de investigación, una encuesta, etc.
Responsable de la medición	Menciona la entidad, departamento o equipo responsable de la recopilación y seguimiento de este indicador.

Bibliografía

- Aquilino, N. (2023). Estrategia de evaluación de la política de financiamiento internacional: reflexiones sobre sus resultados (2019-2023). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: *Revista Colección*, 34(1), UCA. Recuperado el 10 de octubre de 2023 de: <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLECC/article/view/4489>
- Aquilino, N.; Arias, E.; Estévez, S.; y Suaya, A. (2015). Capítulo II: Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales: un estudio sobre 33 iniciativas implementadas en Argentina. *Revista Studia Politicae*, (34), 37-72. Primavera – verano 2014/2015. Universidad Católica de Córdoba. ISSN impreso: 1669-7405 – ISSN en línea: 2408-4182. Recuperado el 10 de octubre de 2023 de: <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/615>
- Blanco et al. (2017). *Empresas con impacto social como agentes de cambio: empresas incubadas en el CMD*. UADE, Ciudad de Buenos Aires.
- Centro de Estudios para la Producción | CEPXXI (2021). *Empleo femenino y composición sectorial en Argentina*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/09/empleo_femenino_y_composicion_sectorial.pdf
- Comisión Económica para América Latina (2008). *Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2021). Boletín de Pobreza N° 5. Determinantes de la evolución de la pobreza (S2 2021 - S2 2022). Recuperado el 14 de noviembre de 2023 de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/boletin_de_pobreza_no5_s2_2021_-_s2_2022_1.pdf
- Demichelis, F.; Curat, P.; Fernández Díez, M.C.; Matías Gago, R.; Fernandini Puga, M.; y Schneider, C. (2021). *Políticas para el financiamiento de cadenas de valor: lecciones aprendidas para intervenciones frente al COVID-19*. Recuperado el 20 de octubre de 2023 de: <https://publications.iadb.org/es/politicas-para-el-financiamiento-de-cadenas-de-valor-lecciones-aprendidas-para-intervenciones>

- Di Ciano, M. (2016). *PyMEs – Rol en la Economía Nacional y características particulares de funcionamiento*. Recuperado el 26 de septiembre de 2023 de: <https://aduba.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/Pymes.pdf>
- Echenique Romero, V. (2020). *Análisis de las fallas de mercado, visiones ortodoxas y heterodoxas*. Recuperado el 5 de octubre de 2023 de: <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/421/01EcheniqueRomero.pdf>
- Fundación Observatorio PyME (2022). *Conferencia Bienal 2022, 25° Aniversario “Convergencia productiva entre PyME y grandes empresas: transformación digital, educación técnica y eficiencia energética en cada nivel territorial”*. Recuperado el 26 de septiembre de 2023 de: https://www.observatoriopyme.org.ar/_files/ugd/bdab5e_1cbd9faa295048b383b70c250e912e3b.pdf
- Haguenauer, L.; Kupfer, D.; y Ferraz, J. (1996). *El desafío competitivo para la industria brasileña*. Recuperado el 05 de octubre de 2023 de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/12019-desafio-competitivo-la-industria-brasilena>
- Kantis, H.; Federico, J.; Menendez, C.; e Ibarra García, S. (2022). *Emprendimiento digital en ciudades intermedias: Elementos conceptuales y estrategias de desarrollo en la pospandemia*. Recuperado el 10 de octubre de 2023 de: <https://www.cippe.org/wp-content/uploads/2022/08/Libro-CIU-Emprendimiento-digital-en-ciudades-intermedias.pdf>
- Mazzucato, M. (2021). *Mission Economy: A Moonshot Guide To Changing Capitalism*.
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2021a). *Estrategia y acciones para el desarrollo productivo 2020-2023*. Recuperado el 21 de septiembre de 2023 de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia_para_el_desarrollo_productivo_-_2020-2023.pdf
- Ministerio de Desarrollo Productivo (2021b). *Hacia una visión compartida sobre la perspectiva de género en las políticas de desarrollo productivo*. Recuperado el 12 de octubre de 2023 de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/hacia_una_vision_compartida_genero_9.11.20.pdf

Ministerio de Desarrollo Productivo (2021c). *Presentación del Plan de Desarrollo Productivo Verde*. Recuperado el 12 de octubre de 2023 de:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pe_mdp_desarrollo_productivo_verde.pdf

Ministerio de Desarrollo Productivo (2021d). *Plan de Desarrollo Productivo Argentina 4.0*. Recuperado el 12 de octubre de 2023 de:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_de_desarrollo_productivo_argentina_4.0.vf_2.pdf

Naciones Unidas (1987). *Desarrollo y cooperación económica Internacional: Medio Ambiente, "Nuestro futuro común"*. Recuperado el 05 de octubre de 2023 de:

https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_Lecture_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf

Naciones Unidas (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado el 12 de octubre de 2023 de:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/6907.pdf>

Pelliza, S.B. (2020). *Emprendimientos startup y su proceso de incubación: alternativas de financiamiento* (Tesina de grado). Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Económicas. Recuperado el 12 de octubre de 2023 de:

<https://bdigital.uncu.edu.ar/16452>

Rappallini, M. (2022). Los parques industriales marcan el rumbo de la producción. *Tiempo Argentino*. Recuperado el 24 de octubre de 2023 de:

<https://www.tiempoar.com.ar/economia/los-parques-industriales-marcan-el-rumbo-de-la-produccion/#:~:text=Estos%20complejos%20son%20predios%20habilitados,el%20desarrollo%20de%20actividades%20industriales>

Rodriguez-Clare, A. (2005). *Coordination Failures, Clusters and Microeconomic Interventions*. BID. Recuperado el 13 de octubre de 2023 de:

<https://publications.iadb.org/en/publication/coordination-failures-clusters-and-microeconomic-interventions>

- Rougier, M. (2021). *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*. Recuperado el 10 de octubre de 2023 de:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/la_industria_argentina_en_su_tercer_siglo_-_version_digital.pdf
- Secretaría de Gestión y Empleo Público (2021). *Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas*. Recuperado el 18 de octubre de 2023 de:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofi_guia_de_planificacion_y_seguimiento_de_gestion_de_politicas_publicas.pdf
- Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (2023a). *Aprendizajes y desafíos de la política productiva*.
- Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (2023b). *Guía de transversalización de la sostenibilidad ambiental en las políticas productivas*. Resolución 245/2023. Recuperado el 17 de octubre de 2023 de:
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/288423/20230615>
- Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (2023c). *Plan para el desarrollo productivo, industrial y tecnológico Argentina Productiva 2030*. Recuperado el 15 de octubre de 2023 de:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento_resumen_de_misiones_1.pdf
- Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (2023d). *Plan Operativo Anual 2023*. NO-2023-72945612-APN-DNSYEG#MDP. Recuperado el 21 de septiembre de 2023 de:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/poa_2023_siypd.pdf
- Steimberg, J. (2008). *Desarrollo local y participación: El caso de Red de agencias de Desarrollo Productivo de la SEPyme*. En Actas. UNLP-FAHCE. Departamento de Geografía. Recuperado el 20 de octubre de 2023 de:
https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.802/ev.802.pdf
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. Recuperado el 10 de octubre de 2023 de: <https://desarrollomedellin.files.wordpress.com/2018/08/stiglitz-2000-tercera-edicion.pdf>
- Tamayo Sáez, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Bañón R. y Carrillo E. (comps.) *La Nueva Administración Pública*, Alianza Editorial, Madrid.



Argentina
Presidencia

Consejo Nacional de
Coordinación de Políticas Sociales

Secretaría de
Asuntos Estratégicos

Jefatura de
Gabinete de Ministros

Secretaría de
Gestión y Empleo Público