

ARGENTINA

Análisis del gasto nacional y provincial en políticas de desarrollo productivo en **la Argentina**

y de los mecanismos de gobernanza multinivel, 2016-2022

Lorenzo Cassini

DESARROLLO PRODUCTIVO Y TERRITORIO



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Análisis del gasto nacional y provincial en políticas de desarrollo productivo en la Argentina y de los mecanismos de gobernanza multinivel, 2016-2022

Lorenzo Cassini



Este documento fue preparado por Lorenzo Cassini, Consultor de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El estudio fue financiado por el proyecto "Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe" y el documento se publica con recursos del proyecto "Transformación económica productiva, ecológica y socialmente justa", que forman parte del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ y son ejecutados por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiados por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de esta publicación no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2024/128
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2024
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2401030[S]

Esta publicación debe citarse como: L. Cassini, "Análisis del gasto nacional y provincial en políticas de desarrollo productivo en la Argentina y de los mecanismos de gobernanza multinivel, 2016-2022", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/128), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	7
I. La política de desarrollo productivo en la Argentina	9
A. Definición de política de desarrollo productivo	9
B. La importancia de un enfoque multinivel.....	9
C. Panorama general de la política nacional de desarrollo productivo en la Argentina	10
D. Criterios de estimación del esfuerzo fiscal nacional en apoyo al desarrollo productivo	19
II. Gasto público y gasto tributario en la política de desarrollo productivo a nivel nacional	21
A. Gasto tributario en política de desarrollo productivo	23
B. Gasto público en política de desarrollo productivo	27
1. Distribución por institución del gasto público nacional de apoyo al desarrollo productivo	27
2. Distribución por función del gasto público nacional de apoyo al desarrollo productivo	37
3. Distribución por objeto del gasto público nacional de apoyo al desarrollo productivo	39
III. Distribución territorial del gasto público nacional de apoyo al desarrollo productivo y tecnológico	43
IV. Comparación del gasto público provincial y nacional en política de desarrollo productivo	53
V. Categorías institucionales de esfuerzos de política de desarrollo productivo utilizados por los gobiernos provinciales	61
A. Jerarquía organizacional de las carteras provinciales que ejecutan la política de desarrollo productivo.....	63
B. Políticas de apoyo a la ciencia y la tecnología	64
C. Política crediticia	66

D.	Empresas públicas.....	68
E.	Educación Técnico Profesional.....	70
F.	Otros instrumentos de PDP utilizados los gobiernos provinciales.....	71
VI.	Instituciones de coordinación multinivel de la política de desarrollo productivo	75
A.	Consejos Federales.....	77
B.	Otras instancias formales de reunión.....	80
C.	Fondos nacionales de gestión multinivel	81
D.	Organismos nacionales de PDP con oficinas en las provincias	83
E.	Planes estratégicos participativos	85
F.	Convenios	88
G.	Diálogo directo.....	89
VII.	Reflexiones finales.....	91
	Bibliografía.....	95
	Anexos	97
	Anexo A1	98
	Anexo A2	99

Cuadros

Cuadro 1	Composición del esfuerzo fiscal en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional, 2016-2021.....	21
Cuadro 2	Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por Ente, 2021	36
Cuadro 3	Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por función, 2016-2021	38
Cuadro 4	Transferencias a empresas públicas nacionales en apoyo al desarrollo productivo, 2016-2021.....	40
Cuadro 5	Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por objeto, 2016-2021.....	41
Cuadro 6	Gasto público provincial y nacional en política de desarrollo productivo, por región, 2022	56
Cuadro 7	Tablero de categorías de esfuerzos de políticas de desarrollo productivo de los gobiernos provinciales, por región	62
Cuadro 8	Consejos Federales que se ocupan de política de desarrollo productivo.....	79
Cuadro A2.1	Gasto tributario en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por exención impositiva o régimen de promoción, 2016-2021.....	99

Gráficos

Gráfico 1	Composición del esfuerzo fiscal en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional, 2016-2021.....	23
Gráfico 2	Gasto tributario en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por categoría, 2016-2021.....	26
Gráfico 3	Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por Ministerio, 2021.....	30
Gráfico 4	Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por ministerio, 2016-2021	31

Gráfico 5	Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por función, 2016-2021	37
Gráfico 6	Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por objeto, 2016-2021.....	41
Gráfico 7	Producto Bruto Geográfico per cápita (Panel A) y Producto Bruto Geográfico (Panel B), 2018	44
Gráfico 8	Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por provincia, 2021	45
Gráfico 9	Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional per cápita por provincia, 2021 (eje vertical) y Producto Bruto Geográfico per cápita, 2018 (eje horizontal).....	47
Gráfico 10	Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional como porcentaje del Producto Bruto Geográfico (excluye subsidios a la oferta de gas y para atender la emergencia sanitaria) por provincia, 2021 (eje vertical) y Producto Bruto Geográfico per cápita, 2018 (eje horizontal)	48
Gráfico 11	Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional como porcentaje del Producto Bruto Geográfico (excluye subsidios a la oferta de gas y para atender la emergencia sanitaria) por provincia, 2021	49
Gráfico 12	Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por provincia y función, 2021	50
Gráfico 13	Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por provincia y objeto, 2021.....	52
Gráfico 14	Gasto público nacional en política de desarrollo productivo per cápita	56
Gráfico 15	Gasto público provincial en política de desarrollo productivo per cápita en USD (Panel A) y como porcentaje del VAB (Panel B) y Valor Agregado Bruto (VAB)	58
Gráfico 16	Gasto público provincial y nacional en política de desarrollo productivo por región, composición por función	59
 Recuadro		
Recuadro 1	Consejo Federal de Inversiones.....	77
 Diagrama		
Diagrama 1	Organigrama de las instituciones involucradas en la ejecución de política de desarrollo productivo en la Argentina	28

Introducción

En el panorama general de la región, la Argentina se distingue por tener capacidades industriales que demandan políticas específicas y la existencia de un conjunto de instituciones de apoyo a este sector nacidas durante el proceso de industrialización. Por otro lado, la Argentina es un país cuya forma de gobierno es federal, según lo establece el Artículo 1 de la Constitución Nacional. Existen tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) que se involucran en mayor o menor grado en la implementación de políticas de desarrollo productivo.

El presente estudio se propone enriquecer el debate sobre la política de desarrollo productivo en la Argentina y su coordinación multinivel mediante cinco acciones. En primer lugar, la caracterización del conjunto de la política de desarrollo productivo que lleva a cabo el gobierno nacional. En segundo lugar, la distribución de los esfuerzos de apoyo al desarrollo productivo entre las provincias. En tercer lugar, la cuantificación del gasto público en PDP que llevan a cabo los gobiernos provinciales y el gobierno nacional. En cuarto lugar, el relevamiento de diversos indicadores cualitativos de esfuerzos de PDP de los gobiernos provinciales. A partir de estos indicadores se analiza qué hacen los gobiernos provinciales en materia de PDP y se compara lo actuado por las diferentes regiones¹ del país. En quinto lugar, el análisis de los múltiples mecanismos institucionales de coordinación multinivel entre los niveles de gobierno nacional y provincial que funcionan en la Argentina.

La Argentina es un país cuya forma de gobierno es federal en el que los tres niveles de gobierno llevan a cabo políticas de desarrollo productivo, aunque la mayor parte de los esfuerzos son diseñados y ejecutados por el nivel nacional de gobierno. El alcance de los esfuerzos realizados a nivel provincial es muy heterogéneo entre las diferentes provincias. Las provincias con mayor nivel de desarrollo económico y con banco público tienen más capacidades para implementar políticas de apoyo a la producción. El nivel municipal tiene mucha menos capacidad fiscal y normativa y la implementación de políticas de desarrollo productivo queda restringida a los municipios de mayor tamaño. El alcance de este trabajo no incluye los

¹ En este documento se denomina región a un conjunto de provincias, salvo que se especifique explícitamente una acepción diferente, como, por ejemplo, una parte del territorio de una provincia.

esfuerzos realizados a nivel municipal, sino que se restringe a los esfuerzos realizados por los niveles nacional y provincial, y la distribución de los esfuerzos nacionales entre las provincias.

El análisis de la distribución provincial de los esfuerzos en apoyo al desarrollo productivo es de suma relevancia en un país con abultada concentración de las capacidades productivas y amplias brechas de desarrollo económico entre regiones. Uno de los objetivos históricos de la política de desarrollo productivo en la Argentina ha sido la de contribuir a reducir estas diferencias. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la Provincia de Buenos Aires concentran casi el 50% de la población y el 55% de la producción alcanzando uno de los índices de concentración más altos de Latinoamérica (CEPAL, 2017). En cuanto a las disparidades de desarrollo económico, el PBI per cápita de CABA multiplica por 6 al de las provincias más pobres. El nivel de ingreso per cápita es más alto en las provincias del sur del país, donde tienen gran relevancia la extracción de petróleo, gas y algunos minerales, y las provincias del centro, donde se concentran las actividades agropecuarias e industriales. Mientras que el nivel de ingreso per cápita de las provincias del noroeste y, especialmente, del noreste es más bajo.

El documento se organiza en ocho capítulos. En el primer capítulo se presenta la definición de política de desarrollo productivo que guía la realización de este documento, se describe el panorama general de la política de desarrollo productivo en la Argentina y se establecen los criterios de demarcación utilizados para identificar los esfuerzos fiscales que corresponden a política de desarrollo productivo nivel nacional. El segundo capítulo se estiman los esfuerzos fiscales destinados a acciones de apoyo al desarrollo productivo en la Argentina entre 2016 y 2021 desde el nivel nacional, discriminando entre esfuerzos de gasto público y de sacrificio fiscal (gasto tributario), analizando también la matriz institucional que ejecuta el gasto público en política de desarrollo productivo y la distribución del gasto en apoyo al desarrollo productivo del gobierno nacional por institución, tanto de la administración centralizada como de la administración descentralizada. El tercer capítulo analiza la distribución provincial del gasto nacional en política de desarrollo productivo y su relación con el grado de desarrollo económico territorial, distinguiendo su composición por función e instrumento. Se analiza el desempeño del gasto como amplificador o reductor de las brechas territoriales de desarrollo económico. En el cuarto capítulo se presenta una estimación cuantitativa del gasto público en políticas de desarrollo productivo realizado por los gobiernos provinciales y se compara con el gasto nacional utilizando un mismo método de estimación. El quinto capítulo contiene el relevamiento cualitativo de los instrumentos de políticas de desarrollo productivo de cada provincia. El séptimo capítulo indaga en los mecanismos institucionales de coordinación multinivel de la política de desarrollo productivo existentes en la Argentina. En el capítulo octavo se presentan algunas reflexiones finales.

I. La política de desarrollo productivo en la Argentina²

A. Definición de política de desarrollo productivo

El desarrollo productivo de un país es un proceso de aprendizaje que amplía la capacidad de los agentes productivos de contribuir al bienestar material de la población. El sector público, el sector privado y la sociedad en su conjunto son parte de este proceso de aprendizaje, lo que la CEPAL (2016) ha llamado la ecuación Estado-Mercado-Sociedad. En esta tríada, el sector público tiene el potencial de apoyar y coordinar a los agentes productivos con el fin de expandir sustentablemente las capacidades productivas. Las políticas públicas pueden impulsar el desarrollo productivo de forma directa o indirecta.

La forma indirecta se compone de aquellas políticas públicas que fueron concebidas con objetivos diferentes al de expandir las capacidades productivas, pero que sus efectos contribuyen al desarrollo productivo. Se incluyen dentro de la forma indirecta las políticas de salud, la infraestructura pública, el cuidado del ambiente, la educación formal, entre otras. La forma directa es integrada por aquellas políticas productivas que tienen por objetivo ampliar el aporte que realiza la producción de bienes y servicios al bienestar de la población. Las políticas públicas abordadas por este documento son las que contribuyen en forma directa al desarrollo productivo.

B. La importancia de un enfoque multinivel

La coexistencia de múltiples niveles de gobierno en un mismo territorio tiene implicancias para la eficiencia y efectividad de las acciones políticas de apoyo al desarrollo productivo. La eficiencia es afectada porque los diferentes niveles pueden actuar simultáneamente sobre la misma área de intervención y en algunas ocasiones multiplican esfuerzos innecesariamente. La multiplicación de esfuerzos también puede ocurrir por la actuación concurrente y no coordinada de diferentes instituciones del mismo nivel de gobierno. La eficacia es afectada en tanto los distintos niveles de

² Se agradecen los comentarios de Mariana Minervini que ayudaron a la elaboración de los capítulos I, II y III de este documento.

gobierno o instituciones pertenecientes al mismo nivel cuentan con diferentes conocimientos sobre el territorio y capacidades de intervención que si se combinan pueden aumentar las posibilidades de solucionar los problemas abordados. Incluso los distintos niveles e instituciones pueden obstaculizar recíprocamente su accionar si se movilizan con objetivos contrapuestos. La sinergia entre niveles e instituciones posibilita alinear propósitos y objetivos, compartir capacidades, complementar conocimientos, evitar duplicaciones, y aprovechar economías de escala en la intervención pública (Correa et al., 2021).

La literatura académica se interesa crecientemente por el estudio de la acción de la política pública en sistemas políticos conformados por múltiples niveles a través de lo que se ha denominado enfoque de coordinación, gobernanza o planificación multinivel. En el marco del nacimiento de la Unión Europea, Marks (1993) señala que emerge una gobernanza multinivel que define como “un sistema de negociación continua entre gobiernos anidados en múltiples niveles territoriales —supranacional, nacional, regional y local— que es resultado de un amplio proceso de creación de instituciones y de reasignación del poder decisional” (Marks, 1993, pág. 392). La OECD (2014, 2017) ha estudiado la gobernanza multinivel en sus países miembros con el objetivo de identificar las mejores prácticas y desafíos pendientes. La CEPAL (2017) destaca que la consolidación de relaciones en red y el debilitamiento de la relevancia de la proximidad geográfica incrementan la influencia que tienen las interrelaciones entre los niveles local, nacional y mundial para el desarrollo territorial. La problemática del desarrollo y las brechas territoriales requiere ser estudiada desde un enfoque multi-escalar. La política de desarrollo territorial necesita de una planificación multinivel que explicita los roles de cada nivel y los mecanismos de coordinación entre escalas.

La gobernanza multinivel abarca tanto a la coordinación entre diferentes niveles del gobierno, dimensión vertical, como a la coordinación entre instituciones de un mismo nivel, dimensión horizontal. Incluye también las relaciones con el sector privado y la sociedad civil. Se trata de una gobernanza multi-actor que pretende elaborar políticas públicas a partir de interacciones bottom-up y top-down. Los niveles más altos de gobierno tienen mayor responsabilidad en asegurar una gobernanza efectiva en tanto cuentan con una visión más amplia acerca de los niveles existentes y sus competencias y, por tanto, con la capacidad de proyectar mecanismos de coordinación conducentes. Los niveles inferiores tienen mejor información sobre su territorio de incumbencia e interrelaciones más estrechas con los actores.

C. Panorama general de la política nacional de desarrollo productivo en la Argentina

A nivel nacional, los esfuerzos fiscales en política de apoyo al desarrollo productivo se componen de gasto tributario, generado por leyes de regímenes promocionales y de exenciones impositivas, y del gasto público ejecutado por un conjunto de ministerios dependientes del Poder Ejecutivo Nacional y organismos descentralizados que dependen de estos ministerios. En 2021, el apoyo al desarrollo productivo del Gobierno nacional a través de ambos esfuerzos asciende a 9.254 millones de dólares³ o 1,88% del PBI. Estos esfuerzos se dividen en 4.400 millones de dólares de gasto tributario (47,55% del total) y 4.854 millones de gasto público (52,45%).

³ Los esfuerzos fiscales están nominados en pesos, pero en este documento se convierten en dólares adoptando el tipo de cambio oficial promedio anual de 2021. Cuando se presentan datos de esfuerzos fiscales de años anteriores, los montos se expresan en pesos de 2021 empleando el Índice de Precios Implícitos (IPI) del PBI y se convierten en dólares mediante el tipo de cambio oficial promedio anual de 2021.

La ejecución de los esfuerzos de gasto público está altamente concentrada en pocas instituciones. El Ministerio de Desarrollo Productivo⁴ reúne en 2021 el 55% del gasto público en apoyo al desarrollo productivo y junto a otros 6 ministerios nacionales explica el 95% de ese gasto. A lo realizado por estas instituciones se suman los esfuerzos en materia de política crediticia por parte del Banco Central de la República Argentina (BCRA), entidad autárquica que en virtud de la reforma de su Carta Orgánica sancionada en 2012 adquiere facultades para direccionar el crédito. A su vez, realizan importantes aportes a la política crediticia los dos bancos públicos nacionales, el Banco de la Nación Argentina (BNA) y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), dependientes del Ministerio de Economía y el Ministerio de Desarrollo productivo, respectivamente. Las provincias que cuentan con un banco público provincial también suman esfuerzos a la política crediticia en apoyo al sector productivo.

La coordinación de las instituciones que ejecutan los esfuerzos de política de desarrollo productivo queda formalmente a cargo de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, según lo establecido por el Artículo 100 de la Constitución Nacional. El Jefe de Gabinete de Ministros tiene a su cargo enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo, y hacer ejecutar la ley de Presupuesto nacional. Además, se ocupa de la administración general del país, por lo que coordina las tareas de los ministros y realiza el seguimiento de las políticas públicas diseñadas, pero en los hechos, la coordinación interministerial en lo que refiere a políticas de desarrollo productivo es limitada. No existe otra entidad central cuyo objetivo sea específicamente coordinar las políticas concernientes al apoyo al desarrollo productivo entre los organismos pertenecientes al nivel nacional. El Ministerio de Desarrollo Productivo concentró más de la mitad de la ejecución de los esfuerzos de gasto, como fue mencionado, lo cual le confiere un rol central y ordenador de la política de desarrollo productivo⁵. Aunque hay instituciones que administran instrumentos y políticas sectoriales de magnitud que no forman parte del ámbito de injerencia de este ministerio como, por ejemplo, el BCRA, YPF⁶, la Secretaría de Energía, los ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación⁷.

Tampoco existe un organismo que se ocupe de la coordinación de los niveles nacional, provincial y municipal, es decir, de la coordinación multi-nivel. Existen algunos mecanismos de diálogo entre organismos del nivel nacional y sus pares provinciales y locales que derivan en la coordinación parcial de esfuerzos de política. Por ejemplo, la Subsecretaría de la Productividad y Desarrollo Regional Pyme y la Subsecretaría de Financiamiento y Competitividad Pyme, ambas pertenecientes a la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SEPyMEyE) del Ministerio de Desarrollo Productivo, se ocupan de la coordinación con los gobiernos de las provincias y distribución territorial del gasto en apoyo a las PyMEs. Por ejemplo, la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (Subsecretaría PyME) del Ministerio de Economía, se ocupa de la coordinación y distribución territorial del gasto en apoyo a las PyMEs. El Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECyT) presidido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación se compone por las máximas autoridades de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con competencia en temas de ciencia, tecnología e

⁴ Los nombres de los ministerios, secretarías y subsecretarías utilizadas en este documento corresponden a la estructura de la Administración Pública Nacional (APN) vigente al día 31 de diciembre de 2021. Posteriormente y durante la elaboración de este documento ocurrieron modificaciones en la estructura de la APN, pero se remite a la estructura vigente a ese momento porque el período de tiempo que cubren los datos presentados termina en la fecha aludida.

⁵ En agosto de 2021 el Ministerio de Desarrollo Productivo presentó el documento "Estrategia y acciones para el Desarrollo Productivo 2020-2023" que contiene 10 ejes para la reactivación productiva que buscan estructurar consensos que orienten la política de desarrollo productivo en la Argentina en el mediano y largo plazo.

⁶ Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

⁷ Las modificaciones en la estructura de la APN ocurridas en agosto de 2022 puso a las carteras de Desarrollo Productivo y de Agricultura, Ganadería y Pesca bajo la órbita del Ministerio de Economía, por lo que luego de este cambio la centralización del gasto en apoyo al desarrollo productivo debería ser aún mayor.

innovación productiva⁸. Sin embargo, la carencia de una institución central cuyo objetivo sea ejercer gobernanza sobre el conjunto de los esfuerzos en apoyo al desarrollo productivo debilita su coordinación. La sincronización de esfuerzos queda supeditada a la voluntad política, lo cual limita el alcance de la coordinación a algunos espacios selectivos y temporales, restando coherencia y eficacia a la política de desarrollo productivo.

Actualmente coexisten en la Argentina una variedad de esfuerzos de política de apoyo al desarrollo productivo. Tanto la diversidad de esfuerzos como la matriz institucional que les da soporte son resultado de la acumulación histórica de “capas geológicas” de políticas de desarrollo productivo guiadas por objetivos y enfoques diferentes (Lavarello and Sanabria, 2015). Cada oleada de políticas ha dejado su huella sobre la actual configuración del sistema de apoyo al desarrollo productivo. Así, por ejemplo, el BNA fue fundado en 1891 para promover actividades vinculadas al modelo agroexportador. Durante el siglo XX y a través las diversas etapas del proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) se crearon instituciones para impulsar el desarrollo y extensionismo tecnológico, tales como la CNEA⁹, la CNIE¹⁰, el INTI¹¹ y el INTA¹², así como también se impulsó sectores de la industria pesada mediante empresas públicas o grandes empresas privadas como es el caso de la producción de acero y aluminio. Durante la década de los 70 se crean un conjunto de regímenes promocionales con objetivos de desarrollo territorial y sectorial que son antecedente de regímenes con vigencia actual, tales como las exenciones impositivas en Tierra del Fuego y el régimen de promoción industrial “Cuatro Provincias” (La Rioja, San Luis, San Juan y Catamarca). Con el golpe de Estado de 1976 y el inicio de la dictadura militar, comienza un período de liberalización económica durante el cual se desfinanciaron muchas de las instituciones tecnológicas mencionadas anteriormente, sin embargo, se extendieron los esquemas de promoción e incluso se crearon nuevos (Azpiazu, 1986).

En la década de los 90 y en el marco de una nueva etapa de acelerada liberalización económica se privatizan empresas públicas que desempeñaban un rol crucial en el apoyo al desarrollo productivo tales como YPF, Ferrocarriles Argentinos, SOMISA¹³ y AGP¹⁴. Al mismo tiempo se extienden los regímenes de promoción y se añaden una nueva etapa en las capas geológicas vinculadas a la promoción de capacidades tecnológicas. En 1990 se sanciona la Ley 23.877 de promoción y fomento de la innovación tecnológica y en 1996 se crea la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el Servicio Geológico Minero Argentino. Además, en 1992 se crea el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). Tras el estallido económico y social de 2001 que pone fin a esta etapa de liberalización, se inicia un período donde la política productiva recobra protagonismo de la mano de un nuevo gobierno que tiene la industrialización como uno de sus objetivos declarados. A modo de ejemplo, pueden mencionarse la renacionalización de empresas como YPF, ferrocarriles y Aerolíneas Argentinas, la creación de la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (ARSAT) y la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos (ANLAP) y la instrumentación de fondos tecnológicos sectoriales. La llegada de un nuevo gobierno de impronta liberal inicia en 2016 otra etapa de desregulación económica que reduce el financiamiento a las políticas de desarrollo productivo y tecnológico. Un nuevo cambio de gobierno en 2019 devuelve ímpetu las políticas de desarrollo productivo, con la pandemia de la COVID-19 como evento disruptivo.

⁸ Otros ejemplos son el Consejo Federal de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas creado por la Ley N° 25.300 del año 2000 y la Red de Agencias de Desarrollo Productivo creado por la Ley N° 24.467 del año 1995 y modificado por la Ley N° 27.264 del año 2016. Estas redes funcionan con diverso grado de efectividad.

⁹ Comisión Nacional de Energía Atómica, creada en 1950.

¹⁰ Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales, creada en 1960. En 1991 se convertiría en la actual Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONEA).

¹¹ Instituto Nacional de Tecnología Industrial, creado en 1957.

¹² Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, creado en 1956.

¹³ Sociedad Mixta Siderurgia Argentina.

¹⁴ Administración general de puertos.

La ausencia de un organismo centralizado que a nivel nacional oriente y coordine la política productiva y la acumulación histórica de capas geológicas de políticas de desarrollo productivo derivan en una multiplicidad de esfuerzos de apoyo productivo que conviven en la actualidad. En ocasiones estos esfuerzos se superponen o sus respectivos objetivos no son totalmente coherentes entre sí.

Los esfuerzos de política en apoyo al desarrollo productivo en la Argentina pueden clasificarse en dos grandes áreas de intervención. Por un lado, existen políticas orientadas a la formación de capacidades científicas y tecnológicas, tanto de las firmas privadas como de instituciones y empresas públicas. Por otro lado, la mayor parte de los esfuerzos en política de desarrollo productivo se orientan a apoyar selectivamente a firmas, discriminando por sector o tamaño. Estos esfuerzos tienen por objetivo incentivar un comportamiento específico de las firmas, generalmente aumentar la inversión, las exportaciones o el empleo, pero también promover el ahorro energético o la reducción de emisiones, favorecer la capacitación laboral, incentivar la contratación de mujeres, personas travestis, transexuales y transgénero o desarrollar proveedores locales. Se incluye dentro de este conjunto de esfuerzos al apoyo a las entidades de la economía popular, social y solidaria. Además, crecientemente los esfuerzos dentro de ambas áreas tienen como objetivo adicional reducir las brechas territoriales, lo cual se efectiviza usualmente mediante un criterio de priorización o cupo de las empresas y entidades situadas en regiones de menor ingreso para ser beneficiarias del programa.

Se pueden identificar nueve tipos de instrumentos: crédito, gastos tributarios, subsidios selectivos, regulación del comercio, apoyo directo a la ciencia, las actividades de empresas públicas, la inversión en infraestructura, la capacitación, y la compra pública. La mayoría de estos instrumentos se utilizan en ambas áreas de intervención, con dos excepciones. El apoyo directo a la ciencia realizado por instituciones públicas se ubica claramente en el área de intervención para la formación de capacidades científicas y tecnológicas, mientras que la regulación del comercio exterior tiene por objetivo proteger a sectores seleccionados o promover sus exportaciones a mercados de países de la región (MERCOSUR). Seguidamente, se describe brevemente la utilización de cada uno de estos instrumentos al año 2021.

En primer lugar, el apoyo directo a la ciencia se ejecuta en la Argentina a través de instituciones que promueven la generación, uso y difusión de conocimiento. Un hito importante en la materia lo constituye la Ley 27.614 de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación que garantiza un mínimo anual creciente de financiamiento para la función ciencia y técnica hasta llegar al 1% del PBI en el año 2032. Es destacable que esta ley incluye un criterio de distribución geográfica para el gasto en ciencia y técnica que prioriza a las provincias con menores capacidades tecnológicas. Al menos 20% del incremento anual del gasto debe destinarse a promover un desarrollo armónico de las regiones del país. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MINCyT) es la autoridad de aplicación de esta ley y la institución a través de la cual se canaliza la mayor parte del gasto público en ciencia y tecnología.

Bajo la órbita del MINCyT se encuentra el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), organismo descentralizado que nuclea a la mayor parte de investigadores del país y financia becas doctorales y postdoctorales. Por lo tanto, CONICET es además lugar de capacitación, en tanto cumple un rol fundamental en la formación de recursos humanos que fortalecen el sistema productivo, en particular en algunas áreas clave como la biotecnología. Del MINCyT depende la Comisión Nacional de Actividades Espaciales, organismo descentralizado que desarrolla proyectos de I+D en tecnologías satelitales, energéticas y de defensa. También bajo la órbita de este ministerio se encuentra la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i) organismo descentralizado que promueve las investigaciones científicas y la mejora de los sistemas productivos. La Agencia I+D+i actúa mayormente a través de subsidios, por lo que su accionar se aborda con más detalle más adelante cuando se aborda este instrumento en específico.

Otras instituciones que realizan apoyo directo a la ciencia están fuera de la órbita del MINCyT y tienen una fuerte impronta sectorial. La CNEA es un organismo autárquico que depende de la Secretaría de Energía cuyas actividades promueven el uso pacífico de la tecnología nuclear. Sus actividades incluyen la investigación básica y aplicada, producción de bienes y servicios y formación de recursos humanos¹⁵. Bajo la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación se encuentran el INTA que desarrolla capacidades y favorece el extensionismo tecnológico hacia al sector agroindustrial¹⁶ y el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) que realiza investigaciones sobre pesquerías y tecnología vinculada a la industria pesquera¹⁷. Finalmente, el INTI se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo y apoya a la industria “a través de la generación y la transferencia de tecnología, la certificación de procesos, productos y personas, y el aseguramiento de la calidad de los bienes y servicios producidos en todo el país”¹⁸.

En segundo lugar, se utilizan subsidios orientados a afectar diferencialmente las rentabilidades de las empresas distinguiendo por tamaño, sector o región. Los instrumentos utilizados son fundamentalmente aportes no reembolsables (ANR), devolución de impuestos o subsidios para reducir la tasa de interés de créditos otorgados a las empresas beneficiarias. Estos instrumentos se utilizan para financiar compras de capital fijo o capital de trabajo. La mayor parte del gasto público se canaliza a través del Ministerio de Desarrollo Productivo y se destina al apoyo de la industria manufacturera, la minería y los servicios intensivos en conocimiento. También son relevantes el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Ministerio de Turismo y Deportes y la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía, en sus respectivas áreas de incumbencia. La Secretaría de Energía se ocupa de la ejecución de los subsidios a la oferta de gas en el marco del Plan Gas.Ar¹⁹, que tiene por objetivo aumentar la producción de gas natural y es el programa de apoyo a la política productiva que representa el mayor monto de gasto público. Las erogaciones correspondientes a las diferentes ediciones del Plan superan los 1.100 millones de dólares en 2021.

Dentro del Ministerio de Desarrollo Productivo, tiene particular relevancia la SEPMyE en la ejecución de políticas para empresas pequeñas y medianas y emprendimientos. Bajo la órbita de esta secretaría se encuentra el Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP), un fondo fiduciario público que otorga ANR para apoyar proyectos de inversión en sectores estratégicos y también subsidia la tasa de interés del financiamiento otorgado a estos proyectos. El FONDEP se complementa con el Fondo de Garantías Argentino (FoGar)²⁰, también en el ámbito de la SEPMyE. El FoGar es un fideicomiso público a través del cual se facilita el acceso al crédito para las MiPyMES mediante garantías totales o parciales en respaldo de créditos otorgados por entidades financieras²¹. Más adelante se abordan específicamente los esfuerzos crediticios.

El mayor volumen de subsidios tiene por objetivo el apoyo selectivo a las firmas, pero una parte tiene como destino la otra gran área de intervención identificada, la formación de capacidades científicas y tecnológicas. La Agencia I+D+i es la principal institución a través de la cual se ejecutan estos esfuerzos. Administra tres fondos de financiamiento principales. El Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) apoya proyectos para la generación de nuevos conocimientos tanto en temáticas básicas como aplicadas. El Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) financia proyectos para el mejoramiento de la productividad del sector privado a través de la innovación

¹⁵ Sitio web de la CNEA.

¹⁶ Sitio web del INTA.

¹⁷ Sitio web del INIDEP.

¹⁸ Tomado del sitio web del INTI.

¹⁹ El nombre de la última edición de este programa es “Plan de promoción de la producción del gas natural argentino–esquema de oferta y demanda 2020-2024”. La primera edición se lanzó en el año 2013 bajo el nombre “Programa de Estimulo a la Inyección Excedente de Gas Natural”.

²⁰ El FoGar fue creado por la Ley 25.300 del año 2000 y reimpulsado por la Ley 27.444 del año 2018.

²¹ Sitio web del BICE.

tecnológica. El Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC) se orienta a fortalecer la vinculación ente el sector científico y tecnológico y el sector socio-productivo para contribuir a la solución de problemas sociales y económicos²².

En tercer lugar, los esfuerzos crediticios ocupan un lugar central en las políticas de apoyo al desarrollo productivo en la Argentina, habida cuenta de que el bajo grado de desarrollo del sistema financiero²³ provoca que muchas empresas, en particular MiPyMES, enfrenten restricciones en el acceso al crédito. En la Argentina la mayor parte de las MiPyMES se encuentran bancarizadas, sin embargo, menos del 40% de las empresas accede al crédito y la mayoría de las MiPyMES lo hace en condiciones desfavorables que incluyen elevados costos y corto plazo de financiación.

El BCRA es una de las instituciones que contribuye a facilitar el acceso al crédito de MiPyMES. Como fue mencionado, la reforma de su Carta Orgánica en el año 2012²⁴ facultó al BCRA a direccionar el crédito con fines productivos. Las facultades del BCRA para apoyar el desarrollo productivo son un elemento que distingue a esta entidad de sus pares de la región. En virtud de las facultades conferidas, el BCRA tiene amplio potencial para dirigir el crédito hacia el apoyo del desarrollo productivo, pero esta capacidad ha sido subutilizada. De hecho, el uso de esta herramienta fue discontinuado en 2017, aunque en 2020 recobró vigencia con el lanzamiento de la Línea de Financiamiento para la Inversión Productiva (LFIP). El BCRA dispuso que las entidades financieras deben mantener un saldo de financiaciones dentro de esta línea que sea equivalente, como mínimo, al 7,5% de sus depósitos del sector privado no financiero en pesos²⁵. Este instrumento facilitó el acceso a préstamos con tasa de interés máxima regulada por el BCRA a más de 219 mil empresas por un monto total equivalente a más de 16.000 millones de USD durante 2021. Más del 80% del financiamiento se destinó a capital de trabajo y lo restante, a proyectos de inversión. El saldo promedio del financiamiento otorgado por la LFIP equivale aproximadamente a dos tercios de los préstamos a MiPyMES y 40% de total de los préstamos comerciales. Se estima que en un año esta línea permitió aumentar el financiamiento a MiPyMES en un 20% en pesos a precios constantes²⁶.

La política crediticia nacional en apoyo al desarrollo productivo también es canalizada a través de los bancos públicos nacionales (BNA y BICE). Estas entidades ofrecen líneas de créditos con tasas bonificadas o condiciones preferenciales para facilitar el acceso al financiamiento a PyMES, para impulsar sectores específicos de la economía, desarrollar proveedores locales o promover exportaciones. Parte de la política crediticia de los bancos públicos nacionales se elabora en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Productivo y además ambos bancos ejecutan instrumentos crediticios de apoyo al desarrollo productivo elaborados por este y otros ministerios. A lo actuado a nivel nacional, se suman políticas crediticias elaboradas a nivel provincial fundamentalmente en aquellas jurisdicciones que tienen bancos públicos. Más de una decena de provincias privatizaron sus bancos públicos provinciales durante la década de los 90, perdiendo parte de su capacidad de facilitar créditos para el desarrollo productivo. En la actualidad conservan sus bancos públicos las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, La Pampa, Neuquén, La Rioja, Tierra del Fuego y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A estos se suma el Banco Municipal de Rosario que es propiedad del Municipio de esa ciudad.

Desde el Ministerio de la Producción se instrumentan diversos programas que facilitan el acceso al crédito de MiPyMES en condiciones favorables de tasa y plazos, de las cuáles los mencionados FoGAR y FONDEP son los principales. Mediante el FoGAR se instrumentan garantías crediticias para MiPyMES

²² Sitio web de la Agencia I+D+i.

²³ En 2017 el crédito interno al sector privado alcanzó apenas el 16% del PBI, según datos del Fondo Monetario Internacional.

²⁴ Ley 26.739.

²⁵ Comunicación "A" 7140 del BCRA del 15 de octubre de 2020.

²⁶ BCRA.

y mediante el FONDEP se subsidia la tasa de interés de los préstamos. El FONAPYME²⁷ y el FOGAPYME²⁸ son otros dos instrumentos que facilitan el financiamiento de las MiPyMEs y que fueron creados en el año 2000 por la Ley 25.300. El BICE es el principal catalizador de estos instrumentos de financiamiento productivo, secundado por el BNA. Además, algunas provincias instrumentan su propio programa de garantías.

Hasta 2020 el FoGAR era un instrumento de alcance minúsculo, pero a partir crisis por la pandemia del COVID-19 incrementó exponencialmente su capacidad por medio de la capitalización por parte del Ministerio de Desarrollo Productivo por 1.600 millones de dólares. Su capitalización le otorgó una cobertura sin precedentes que lo convirtió en uno de los principales instrumentos financieros de apoyo al desarrollo productivo. Los beneficiarios del FoGAR pasaron de ser 2.000 en 2019 a más de 650.000 en 2020, de los cuales 560.000 fueron destinados a trabajadores independientes y microempresas. La capitalización del FoGAR permitió multiplicar las líneas de crédito con garantías en Argentina (CEPAL, 2021). El fortalecimiento de este instrumento posibilitó extender su funcionamiento más allá de la crisis generada por la pandemia y en adelante se proyecta como un elemento fundamental del financiamiento a MiPyMEs. El FoGAR integra el sistema argentino de garantías que está conformado por entidades financieras privadas, las empresas de seguro y de warrants; las sociedades de garantía recíproca (SGR), y fondos de garantía públicos nacionales y provinciales. Las SGR fueron concebidas especialmente para atender al segmento de MiPyMEs, pero tienen una baja cobertura y las entidades privadas tienen una participación muy reducida. El FoGAR representa el 75% del total de los fondos de riesgo destinados a otorgar garantías, las SGR explican el 23% y los fondos de garantías provinciales el 2% restante (CEPAL, 2021).

En cuarto lugar, un componente de la política de desarrollo productivo de gran magnitud lo constituyen los gastos tributarios ocasionados por exenciones impositivas. De hecho, representan 0,9% del PBI en 2021, cerca de la mitad de los esfuerzos fiscales totales en apoyo al desarrollo productivo. Los gastos tributarios se generan por múltiples regímenes de promoción y exenciones o reducciones de alícuota respecto a la alícuota general que se derivan de las leyes impositivas. Se trata de incentivos fiscales que buscan promover la inversión, el empleo, las exportaciones o la investigación y desarrollo en ámbitos seleccionados. Sus objetivos incluyen el desarrollo regional, el desarrollo de sectores estratégicos o la asistencia a determinado tipo de empresas, como MiPyMES o cooperativas. La normativa actual es resultado del proceso de acumulación de capas geológicas de políticas de desarrollo productivo, conviviendo regímenes vigentes que se crearon hace décadas con otros creados en años recientes. Cada nuevo régimen crea o reubica capacidades productivas que en ocasiones no pueden sostenerse en ausencia de los beneficios impositivos, por lo que se hace costoso modificarlos, generando una inercia difícil de romper aun cuando ya no se correspondan con los objetivos de desarrollo productivo vigentes. El régimen que absorbe más gasto tributario es el Régimen Especial Fiscal y Aduanero para la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, involucrando casi 1.600 millones de USD en 2021. Fue creado en 1972 por la Ley 19.640 y su última prórroga y modificación se efectuó en el año 2021²⁹. El régimen de más reciente creación es el Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento³⁰ que sustituye al Régimen de promoción de la industria del Software³¹, ampliando los beneficios a otros sectores.

²⁷ Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Tiene el objeto de realizar aportes de capital y brindar financiamiento a mediano y largo plazo para inversiones productivas.

²⁸ Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Tiene por objeto de otorgar garantías en respaldo de las que emitan las sociedades de garantía recíproca y ofrecer garantías directas a las entidades financieras acreedoras. Mediante la Ley N° 27.444 del año 2018 fue sustituida la denominación del Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME) por Fondo de Garantías Argentino (FoGAR).

²⁹ Decreto Nacional 727/2021.

³⁰ Ley 27.506 del año 2019, modificada por la Ley 27.570 del año 2020.

³¹ Ley 25.922 del año 2004.

En quinto lugar, un bloque crucial de la política de desarrollo productivo en la Argentina lo conforman la integración del MERCOSUR, la política arancelaria y de regulación del comercio exterior. El MERCOSUR es fundamental para el desarrollo de sectores en los cuáles la Argentina no posee ventajas de costos derivados de su dotación de recursos naturales, en particular, los sectores industriales. El MERCOSUR ofrece un mercado para los productos industriales argentinos que gozan de preferencia por sobre los bienes provenientes de países extra-bloque, que son alcanzados por el Arancel Externo Común (AEC). Sin esta protección, los productos manufactureros argentinos difícilmente podrían competir con los producidos en potencias industriales.

Por otro lado, los aranceles y las políticas de comercio administrado a través de distintos mecanismos no tarifarios³² permiten llevar adelante mecanismos de protección selectivos, mayormente de industrias maduras. También existen mecanismos de reintegros a la exportación que devuelve a los exportadores de manufacturas el pago de impuestos internos y de derechos de importación en caso de que utilicen insumos importados.

Asimismo, cabe señalar que en la Argentina se aplican derechos de exportación diferenciales que recaen fundamentalmente sobre los commodities de origen agropecuario. Este esquema se aproxima a una política de tipos de cambios múltiples. Las alícuotas de los derechos de exportación más altas recaen sobre bienes agropecuarios en cuya producción la Argentina cuenta con ventajas de costos. Mediante los derechos de exportación se logra que el precio de algunos alimentos que conforman la canasta básica sea inferior al internacional, reduciendo el costo de vida y permitiendo que los salarios en dólares sean menores. De esta manera, se abarata el costo salarial ayudando a la competitividad internacional de las industrias nacientes.

En sexto lugar, el Gobierno Nacional invierte en infraestructura de apoyo al desarrollo productivo. Estas inversiones incluyen infraestructura y equipamiento para el transporte ferroviario de cargas, la construcción o mejora de puertos o muelles, infraestructura de riego e infraestructura de ciencia y tecnología. También invierte en infraestructura de uso mixto, productivo y civil, fundamentalmente obras viales, de distribución y producción de energética eléctrica, entre otros. El Ministerio de Transporte y el Ministerio de Obras Públicas son los principales ejecutantes de obras de infraestructura de apoyo al desarrollo productivo.

En séptimo lugar, en la Argentina existen más de 50 empresas de propiedad del Estado Nacional o que están controladas por el Estado Nacional que se desempeñan en diferentes sectores que incluyen la energía, el transporte, los medios de comunicación, las telecomunicaciones, la industria, el financiero, entre otros. Algunas de estas empresas tienen una misión explícita vinculada al desarrollo productivo. YPF es la de control estatal más grande del país y el principal actor en el sector hidrocarburífero, lo cual le da el carácter de formador de precios en algunos mercados como el de combustibles³³. Sus acciones son fundamentales para el desarrollo del sector energético de la Argentina y ha sido una de las empresas protagonistas del aumento de la producción de gas. Aerolíneas Argentinas, si bien tiene un objetivo civil preponderante, también contribuye al desarrollo productivo del sector turístico. En el rubro transporte, Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado reúne a las empresas públicas que administran líneas ferroviarias de transporte de cargas y de pasajeros. En el sector industrial se destacan las empresas del área de la defensa, tales como la Fábrica Argentina de Aviones "Brig. San Martín" S.A., Talleres Navales Dársena Norte SACIyN (TANDANOR) y Fabricaciones Militares Sociedad del Estado. La Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT) se desempeña en área de telecomunicaciones y

³² Por ejemplo, las licencias no automáticas de Importación exigen la presentación de una solicitud previa a la importación de algunos bienes.

³³ Otras empresas públicas del sector energético incluyen Yacimientos Carboníferos Río Turbio (Ycrt), Energía Argentina S.A. (Enarsa), Entidad Binacional Yacretá y Nucleoeléctrica Arg. S.A.

es importante para el desarrollo tecnológico del sector. Algunas de estas empresas reciben subsidios del Gobierno Nacional que en este documento son incluidos en la estimación del gasto público en apoyo del desarrollo productivo.

Un octavo instrumento de la política de desarrollo productivo en la Argentina lo constituyen las compras públicas de bienes y servicios que tiene por objetivo solucionar problemas económicos y sociales en diversas áreas como la defensa, energía, salud o transporte a partir de incentivar la construcción de capacidades productivas por medio de la demanda estatal. Las compras gubernamentales complementan desde el lado de la demanda a los tradicionales instrumentos de política orientados desde la oferta³⁴. Si bien en la Argentina la compra pública es un instrumento minoritario entre las políticas de apoyo al desarrollo productivo, existen algunas acciones que merecen ser mencionadas. En 2018 se sancionó la Ley 27.437 de Compre argentino y Desarrollo de Proveedores³⁵ que establece márgenes de preferencia para la producción nacional en las compras públicas³⁶. Para las compras por grandes montos debe incluirse en el pliego de contratación la obligación por parte del adjudicatario de suscribir acuerdos de cooperación productiva por al menos 20% del valor con el objetivo de proveerse de suministros con valor agregado local. Cuando no sea factible puede suplirse por la radicación de inversiones en el territorio nacional, la transferencia tecnológica, inversiones en investigación o desarrollo e innovación tecnológica³⁷.

La misma Ley crea el Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores (PRODEPRO) con el fin de desarrollar proveedores nacionales en sectores estratégicos. El programa se propone articular los oferentes con la demanda proveniente del Sector Público Nacional y del sector privado. En el marco de este Programa se ejecutaron acciones recientes para el desarrollo de proveedores de la industria naval, hidrocarburífera (proveedores de YPF, principalmente), salud y defensa. En esta última área, la Ley 27.565 crea el Fondo Nacional de la Defensa con el fin de financiar el reequipamiento de las Fuerzas Armadas. Si bien no es su propósito central, entre sus objetivos se encuentra el desarrollo de proveedores locales y desde su implementación se realizaron avances para la construcción de capacidades en la producción de suministros de indumentaria.

Una parte de estos esfuerzos se utilizan como compra pública para la innovación, es decir, con el objetivo explícito de favorecer al desarrollo científico y tecnológico. En el área de defensa se realizaron compras de radares de defensa y meteorológicos a la empresa pública INVAP S.E., propiedad de la Provincia de Río Negro. INVAP fue creada en 1976 mediante un convenio entre dicha provincia y la CNEA y es una insignia de las capacidades tecnológicas nacionales en el área nuclear, satelital y de salud. En el área de la salud, un caso emblemático fue el acuerdo en 2009 propiciado por el Gobierno Nacional para la compra de vacunas contra la influenza H1N1 a laboratorios que la producirían localmente a partir de la transferencia tecnológica por parte de un laboratorio extranjero. Fue la primera vez que se produjeron en la Argentina vacunas de este tipo.

Finalmente, los esfuerzos de capacitación incluyen el accionar de instituciones públicas como el ya mencionado CONICET, a lo que se suma la formación otorgada por las universidades nacionales, aunque las actividades de estos organismos exceden el apoyo al desarrollo productivo. Por otro lado, el Ministerio de Educación realiza acciones de fortalecimiento de la educación técnico profesional, la promoción de carreras estratégicas y al desarrollo de institutos tecnológicos de formación profesional. Asimismo, existe un régimen de fomento de la educación técnica³⁸ que a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) otorga crédito fiscal que financia proyectos que vinculen la educación

³⁴ Sobre compra pública para la innovación puede consultarse a Edler & Georghiou (2007) o Edquist & Zabala-Iturriagagoitia (2012).

³⁵ Reemplaza a la Ley 25.551/01.

³⁶ Incluye las compras del Sector Público Nacional, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Ministerio Público y contratistas del Estado.

³⁷ Según Artículo 10 de la Ley 27.437.

³⁸ Ley 22.317.

técnica con el empleo y el desarrollo tecnológico. Desde el año 2004 existe un registro de Unidades Capacitadoras (UCAP), hoy bajo la órbita de la SEPymeE. Las UCAPs son instituciones o profesionales con experiencia en el diseño y dictado de ofertas de capacitación, consultoría y/o asistencia técnica para PyMEs y emprendedores. En el marco de este programa se otorga crédito fiscal a las empresas que envían trabajadores a capacitarse a una UCAP.

En las siguientes secciones del documento se presenta la estimación del esfuerzo fiscal en política de desarrollo productivo en la Argentina. Los cálculos realizados cubren a siete de los esfuerzos anteriormente mencionados: instituciones de ciencia y tecnología, subsidios, infraestructura, aportes a empresas públicas, gastos tributarios, compra pública y capacitación. Aunque en lo que respecta a la compra pública la estimación es parcial debido a limitaciones en la información. La política crediticia y arancelaria no se incluye por ser de una naturaleza distinta, pero sí serán incluidos los gastos fiscales para subsidio de tasas de interés de créditos preferenciales para el desarrollo productivo. En la siguiente sección se detalla la metodología para la estimación de los esfuerzos fiscales.

D. Criterios de estimación del esfuerzo fiscal nacional en apoyo al desarrollo productivo

La política de apoyo al desarrollo productivo es amplia, combina múltiples esfuerzos de muy variada índole y es diseñada y analizada desde diferentes perspectivas teóricas. Para estimar los esfuerzos fiscales en política de desarrollo productivo en Argentina, primero se requiere demarcar cuáles son los esfuerzos considerados. En este documento se establecen los siguientes criterios para la delimitación de las políticas de desarrollo productivo.

Las políticas públicas de promoción de la ciencia y la tecnología sólo son consideradas política de desarrollo productivo si se trata de labores de ciencia, tecnología e innovación radicadas en instituciones públicas y que se realizan con orientación productiva. También se incluyen los programas que promueven la transferencia tecnológica o la innovación en las empresas. En cambio, no se incluyen aquellos programas y proyectos orientados a financiar actividades de ciencia básica. Si bien estas actividades de investigación acrecientan la base de conocimiento de la sociedad e indirectamente pueden expandir la capacidad productiva en el largo plazo, se priorizan los programas con orientación productiva que tienen por objetivo aumentar las capacidades productivas en forma directa. Por ejemplo, la mayor parte de las actividades realizadas por INTA, INTI, INIDEP, CNEA y CONAE fueron incluidos como política de desarrollo productivo por impulsar la expansión de capacidades productivas en sus respectivos sectores de especialización. En cambio, la mayor parte de las actividades realizadas por CONICET y universidades nacionales no se consideraron política productiva.

Las transferencias a empresas públicas para fortalecer su actividad sólo son incluidas cuando puede distinguirse claramente que la empresa tiene como objetivo la expansión de capacidades productivas de otros sectores de la economía o innovación en un sector específico. Por ejemplo, la empresa AR-SAT trabaja en expandir las capacidades tecnológicas en el sector de telecomunicaciones que permiten mejorar los servicios de transmisión de datos, telefonía y televisión. De este modo, fueron consideradas política de desarrollo productivo las transferencias a las empresas AR-SAT, TANDANOR S.A., Fabricaciones Militares Sociedad del Estado, Fábrica Argentina de Aviones General San Martín, Belgrano Cargas y Logística y Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. (sólo en las partidas destinadas a infraestructura de transporte de cargas). No fueron incluidas las empresas que regulan el sector energético, Correo Argentino S.A., ni de transporte aéreo o terrestre de pasajeros o mixto (injerencia en el sector de transporte de carga y de pasajeros).

En lo que respecta a los subsidios al sector energético, sólo se consideran política de desarrollo productivo los subsidios a la oferta, no así los subsidios a la demanda porque los primeros tienen un objetivo productivo directo. Por ejemplo, se incluyen las transferencias correspondientes a las sucesivas ediciones del Plan Gas y subsidios para incrementar la eficiencia energética de empresas. No se incluyen los subsidios a las tarifas de energía porque entre sus objetivos concurren razones diferentes al desarrollo productivo, tales como sostener el poder adquisitivo de la población.

Uno de los instrumentos de política utilizados para la expansión de las capacidades productivas es la compra pública. La política de compra pública ha sido relevada parcialmente por este documento por limitaciones en la disponibilidad de información. Sólo se incluyeron algunas compras de bienes específicas para las cuales fue posible constatar un criterio de orientación al desarrollo productivo. El Ministerio de Salud y el Ministerio de la Defensa realizan cuantiosas compras de bienes de las cuales una parte muy minoritaria se realiza con criterio de compra pública y que es posible identificar incompletamente con la información disponible. Se incluye como política de desarrollo productivo la producción pública de medicamentos y los gastos de investigación asociados, programas de investigación y producción asociados al uso medicinal de la planta de Cannabis y sus derivados, la inversión en ampliación de las capacidades de producción de equipamiento militar y la compra de radares meteorológicos de fabricación nacional.

En lo que refiere al gasto en inversiones de infraestructura, se incluyen exclusivamente aquellos proyectos que tienen una orientación explícita hacia inversiones productivas. Por ejemplo, inversiones para riego que favorecen al sector agrícola y ganadero y la construcción o mejora de circuitos turísticos. También las inversiones en infraestructura para el transporte de cargas ferroviario y naval como la mejora de vías del ferrocarril, la compra de equipamiento ferroviario y la construcción o mejora de puertos o muelles. No se incluyen las obras viales, de distribución energética, de producción energética, de vivienda, de salud ni de educación porque muchas de estas inversiones tienen finalidades muy amplias que trascienden con creces lo productivo.

No se incluye como gasto en política de desarrollo productivo los programas ejecutados por organismos descentralizados que realizan tareas de fiscalización sobre algunos sectores productivos, por ejemplo, SENASA o el Instituto Nacional de Vitivinicultura. Sólo se incluyen algunas partidas específicas de estos organismos orientadas a expandir las capacidades productivas, por ejemplo, la promoción de exportaciones.

En materia de educación y capacitación sólo se considera política de desarrollo productivo a los programas orientados a la formación técnica y profesional, a la articulación con el sistema productivo y a la promoción de carreras estratégicas. No se incluyen becas de estudio genéricas ni programas de inclusión laboral.

Las actividades de dirección, conducción y administración de los diferentes ministerios sólo son consideradas política de desarrollo productivo si están asociadas explícitamente a la formulación, ejecución o evaluación de un programa de política de desarrollo productivo. No son consideradas política de desarrollo productivo cuando corresponden a actividades corrientes de los ministerios u organismos descentralizados.

Finalmente, parte de los esfuerzos en política de desarrollo productivo consisten en gastos tributarios ocasionados por regímenes promocionales y exenciones impositivas orientados al fomento productivo. Estos esfuerzos son "una transferencia de recursos públicos implementada a través de una reducción de las obligaciones tributarias con relación a un impuesto de referencia, en lugar de un gasto directo" (Kraan, 2004, pág. 130). Se trata de ingresos que el Estado deja de percibir por otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria.

II. Gasto público y gasto tributario en la política de desarrollo productivo a nivel nacional

Los esfuerzos fiscales del Gobierno nacional destinado a políticas de desarrollo productivo ascienden a los 9.254 millones de dólares en 2021, lo cual representa 1,88% del PBI (cuadro 1). El 52,45% corresponde a gasto público y lo restante a gasto tributario. El gráfico 1 muestra la evolución de estos esfuerzos fiscales en el período 2016-2021, la cual estuvo signada fundamentalmente por dos acontecimientos. Por un lado, la pandemia COVID-19 que derrumbó la actividad económica y motivó la implementación de políticas de desarrollo productivo con carácter de emergencia para morigerar la destrucción de capacidades productivas y la pérdida de empleo. Por otro lado, el cambio de signo político del gobierno nacional en octubre de 2019.

Cuadro 1
Composición del esfuerzo fiscal en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional, 2016-2021
(Porcentaje del PBI)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gasto público	0,86	0,55	0,41	0,47	0,57	0,77
Gasto tributario	1,05	1,07	1,13	1,06	0,91	0,90
ATP	-	-	-	-	0,83	-
FoGAR	-	0,00	-	-	0,34	0,02
REPRO	-	0,01	0,00	0,00	0,00	0,19
Total	1,91	1,62	1,54	1,53	2,66	1,88

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

En los primeros 4 años de la serie, el apoyo del Gobierno Nacional al desarrollo productivo se redujo año tras año. Para 2019, los esfuerzos eran 21% menores a los de 2016, medidos en dólares a precios constantes de 2021. En el año 2020 el apoyo al desarrollo productivo se sube fuertemente y alcanza el máximo de la serie. La mayor parte de este aumento se explica por los esfuerzos fiscales dedicados a proteger las capacidades productivas existentes en el contexto de la fuerte caída de actividad ocasionada por la pandemia COVID-19. El principal programa para amortiguar los efectos de la pandemia sobre las empresas y el empleo fue el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)³⁹ que representó 31,1% de los esfuerzos en política de desarrollo productivo en 2020. A este programa se suma la capitalización del FoGAR, que en el año 2021 representa 12,9% de los esfuerzos en apoyo al desarrollo productivo. Este aporte permitió multiplicar la capacidad de acción de un instrumento que hasta el momento era muy reducido. Las garantías otorgadas con respaldo del FoGAR proporcionaron asistencia crediticia a MiPyMEs y monotributistas para atravesar los meses de mayores restricciones a la circulación durante 2020.

En el año 2021, se supera gran parte de la crisis generada por la pandemia, por lo que la asistencia de emergencia a las empresas se reduce fuertemente y se canaliza principalmente a través del Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo (REPRO)⁴⁰. Tanto el REPRO como el ATP y el FoGAR no son políticas que tenían por objetivo ampliar las capacidades productivas existentes, sino evitar su destrucción en el contexto de la crisis sanitaria. No obstante, como fue mencionado, la capitalización del FoGAR en 2020 posibilitó que este instrumento se transforme en un pilar permanente de la política crediticia en la Argentina y su accionar trascienda el período de crisis.

Aún sin considerar estos programas de política productiva de emergencia, el apoyo al desarrollo productivo crece en 2020 y vuelve a aumentar en 2021. La razón es el reimpulso a la política de desarrollo productivo que tiene lugar desde el inicio de la administración asumida en diciembre de 2019. A pesar de este aumento, sin considerar los esfuerzos de emergencia, los esfuerzos destinados al apoyo del desarrollo productivo en 2021 son todavía levemente inferiores a los alcanzados en 2017 y no recuperan el nivel alcanzado en 2016.

Los cambios de administración también modificaron la composición del gasto por tipo de esfuerzo fiscal. El gasto público tenía en 2016 una participación en los esfuerzos de apoyo al desarrollo productivo similar al gasto tributario, 45,03% y 54,97%, respectivamente. El gasto público redujo fuertemente su participación a partir del año 2017, cuando retrocede al 33,6% debido a la contracción brusca del gasto público en apoyo al desarrollo productivo en términos reales y a una leve ampliación del gasto tributario. Esta retracción se manifiesta en el marco de un estancamiento de la economía, y en particular de la industria manufacturera. El año 2018 exhibe el menor gasto público en apoyo al desarrollo productivo del período, en un contexto general de ajuste fiscal tras la firma del acuerdo "Stand-by" con el FMI en junio de ese año. Ese año, además, el gobierno reestructura el organigrama de la Administración Pública Nacional, reduciendo el número de ministerios. Varios ministerios encargados de la política de desarrollo productivo perdieron su rango ministerial, entre ellos, los Ministerios de Ciencia y Tecnología, Energía, Agroindustria, Turismo y Trabajo. El gasto tributario, en cambio, mantiene estables sus valores reales evidenciando la alta inercia de la acumulación de capas geológicas

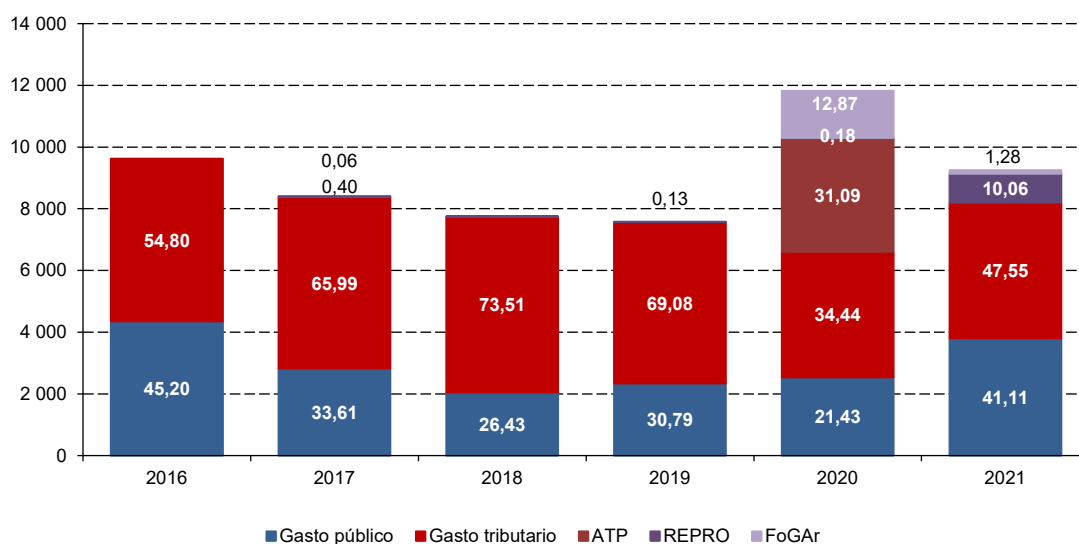
³⁹ El objetivo del programa es "dar alivio económico inmediato a aquellas empresas y trabajadores afectados directamente por la caída de la actividad económica luego de las medidas de contingencia implementadas durante la Emergencia Sanitaria". Los beneficios contemplados por el programa incluyen: postergación o reducción de las contribuciones patronales, pago del Salario Complementario por parte del Estado Nacional, créditos a tasa cero y prestaciones de desempleo: www.argentina.gob.ar.

⁴⁰ El objetivo del programa es atender la situación de empresas o sectores que atraviesan situaciones críticas debido a razones propias o por factores externos. Fue creado por Resolución del MTEySS N° 481 del año 2002 y, tras sucesivas modificaciones, adquirió el carácter de Ley en 2016 (Ley N° 27.264). La versión vigente es una reformulación y fusión de dos programas preexistentes: el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) y el Programa REPRO II. Consiste en el pago a los trabajadores y las trabajadoras del 50% de la remuneración total hasta un máximo del cincuenta por ciento 50% del valor del Salario Mínimo Vital y Móvil a cuenta del pago de las remuneraciones a cargo de los empleadores y las empleadoras: www.argentina.gob.ar.

de regímenes promocionales diseñados bajo concepciones de política propios de fases previas. Esta evolución responde en gran parte al caso del régimen de promoción de Tierra del Fuego.

Ya asumida la nueva administración, en 2020 el gasto público en política de desarrollo productivo aumenta 8,56% respecto al año anterior medido a precios constantes, aún sin considerar el gasto en programas que fueron concebidos para mitigar la destrucción de capacidades en el marco de la crisis sanitaria (ATP, REPRO y FoGAR). En 2021, superadas las restricciones más fuertes impuestas por la crisis sanitaria, el gasto público en política de desarrollo productivo aumenta notoriamente (50,2%) respecto al año anterior, nuevamente sin considerar los gastos para mitigar los efectos de la pandemia. Sin embargo, a pesar de este enorme incremento, el gasto público en apoyo al desarrollo productivo no consigue recuperar totalmente el nivel de 2016. Al mismo tiempo, los gastos tributarios se reducen desde 2020, por lo que el esfuerzo total aumenta con la nueva administración, pero moderadamente (comparación 2021 contra 2019). El cambio más notable es la reorientación de los esfuerzos hacia el gasto público. En suma, pueden identificarse dos formas estilizadas de política de desarrollo productivo en el período analizado. Desde 2016 a 2019, existe una política de desarrollo productivo en retirada, cuya retracción es mitigada por la rigidez del gasto tributario, y en los años 2020 y 2021 hay una política expansiva con foco en el gasto público. A continuación, se analizan los componentes del gasto tributario en política de desarrollo productivo y posteriormente se hace lo propio con el gasto público.

Gráfico 1
Composición del esfuerzo fiscal en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional, 2016-2021
(Millones de dólares a precios de 2021)
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

Nota: El Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), el Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo (REPRO) y el Fondo de Garantías Argentino (FoGAR) son programas de gasto público cuyo objetivo es auxiliar a empresas y trabajadores en situación crítica.

A. Gasto tributario en política de desarrollo productivo

El gasto tributario en apoyo al desarrollo productivo en la Argentina se origina en un cúmulo de normativas (decretos o leyes) sancionadas en momentos distantes, impulsados bajo distintas

orientaciones de política y persiguiendo múltiples objetivos. El cuadro 2 presenta las diferentes normas vigentes durante el período analizado (o parte de este) que generan gasto tributario en apoyo al desarrollo productivo. La columna "Origen" clasifica al gasto tributario según se origine en normativa que regula los impuestos o que establecen regímenes de promoción económica⁴¹. La columna "Categoría" los clasifica según la orientación principal que guía el diseño de este instrumento. Los categorizados como "Geográfico" favorecen a empresas situadas en determinadas provincias con el propósito de impulsar la radicación de personas en zonas poco pobladas del país o aumentar la equidad territorial promoviendo la economía de las provincias de menor nivel de ingreso. La categoría "Sectorial" reúne los instrumentos que tienen por objetivo impulsar un sector específico de la economía. Los instrumentos de la categoría "Agentes" buscan apoyar a determinado tipo de organizaciones, principalmente MiPyMEs y cooperativas. Cabe señalar que algunos instrumentos persiguen múltiples objetivos en su diseño, pero fueron clasificados según su orientación principal. Por ejemplo, la "Promoción económica de Tierra del Fuego" tiene un sesgo sectorial porque favorece principalmente al sector de electrónica, pero es categorizado como instrumento "geográfico" porque su objetivo principal es propiciar el desarrollo económico de esa provincia. Finalmente, los instrumentos de la categoría "Horizontal" buscan impulsar alguna acción por parte de las empresas o concederles un beneficio sin discriminación geográfica, sectorial o por tipo de empresa.

Los instrumentos con orientación geográfica son los que concentran más gasto tributario debido al peso específico del régimen fueguino que reúne más de un tercio del gasto tributario total en 2021. Este régimen fue creado en el año 1972 con la sanción de la Ley 19.640 y posteriormente fue extendido, ampliado y modificado por sucesivas normas. Incluye un sub-régimen industrial que favorece a la producción de bienes mayormente del sector de la electrónica y que absorbe el mayor número de exenciones impositivas y arancelarias. El régimen general también abarca otras actividades. En 2021 el sub-régimen de promoción industrial que vencía en 2023 fue extendido hasta el año 2038. Además, se creó el Fondo para la Ampliación de la Matriz Productiva Fueguina ("FAMP-Fueguina") constituido con aportes de las empresas beneficiadas por el régimen y que tiene por objetivo diversificar la estructura productiva de la provincia mediante la inversión en infraestructura y la concesión de créditos y otros beneficios a las empresas⁴².

El segundo régimen promocional de mayor gasto tributario es el Régimen para el fortalecimiento de la MiPyME creado en 2016 por la Ley N° 27.264, modificatoria de la Ley N° 25.300 del año 2000. Establece un tratamiento impositivo especial que concede a las MiPyMEs exenciones y reducciones de alícuotas en múltiples impuestos, así como la posibilidad de percibir crédito fiscal por realizar inversiones productivas. También introduce regulaciones sobre instrumentos de financiamiento usualmente utilizados por las MiPyMEs para facilitarles el acceso al crédito.

Además, en el año 2021 se implementaron dos nuevos regímenes con orientación geográfica que no están incluidos en el cuadro 2 porque aún no reportan gasto tributario. Se trata del Programa de fomento para la promoción de los sectores de fabricación de indumentaria y calzado en las provincias de La Rioja y Catamarca (Resolución 349/2021) y el Régimen de promoción de generación de empleo en el norte grande (Decreto 191/2021).

⁴¹ Esta clasificación es elaborada por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y es replicada en este documento.

⁴² Entre los sectores que el FAMP-Fueguina puede promover se encuentran la agricultura, ganadería y pesca; silvicultura y actividades industriales conexas; actividades agroindustriales; Turismo; Actividades logísticas vinculadas con la Antártida y las Islas del Atlántico Sur; Hidrocarburos y sus derivados, incluido la petroquímica y las actividades comprendidas en el Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento (Fuente: Decretos 725/2021 y 727/2021).

Cuadro 2
Gasto tributario en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional
por exención impositiva o régimen de promoción, 2021
(Millones de dólares corrientes)

Categoría	Origen	Nombre	Importe	Porcentajes
Geográfico	Impuesto	Contribuciones Patronales por zona geográfica. Dec. N° 814/2001 y modif.	331,89	7,54
	Régimen	Promoción económica de Tierra del Fuego. Ley N° 19.640.	1 584,93	36,02
	Régimen	Promoción no industrial. Ley N° 22.021 y Decreto N° 135/06.	0,02	0,00
	Régimen	Exportaciones por puertos patagónicos. Ley N° 23.018 y dec. N° 2229/2015.	0	0,00
Subtotal Geográfico			1 916,84	43,57
Horizontal	Impuesto	Contribuciones Patronales para trab. adicionales. Leyes Nros. 26.476 y 26.940	0	0,00
	Régimen	Promoción de las Sociedades de Garantía Recíproca. Ley N° 24.467.	69,97	1,59
	Régimen	Régimen de fomento de la educación técnica. Ley 22.317.	15,25	0,35
	Régimen	Régimen para la promoción y el fomento de la I+D. Ley 23.877.	21,03	0,48
Subtotal Horizontal			106,25	2,41
Sectorial	Impuesto	Reducción del impuesto a los combustibles (Transporte y Actividad Agro. y Minera)	185,11	4,21
	Impuesto	Sector textil y economías regionales. Dto 814/2001 y modif.	52,89	1,20
	Impuesto	Servicios de Medios Audiovisuales. (Ley 27467, art. 91)	101,87	2,32
	Régimen	Promoción de la actividad minera. Ley N° 24.196.	79,72	1,81
	Régimen	Promoción industrial. Decretos Nros. 2.054/92, 804/96, 1.553/98 y 2.334/06.	184,63	4,20
	Régimen	Régimen autopartismo argentino. Ley N° 27.263.	94,25	2,14
	Régimen	Régimen de inversiones para bosques cultivados. Ley N° 25.080.	2,94	0,07
	Régimen	Régimen de promoción de la Economía del Conocimiento Ley 27.506	175,59	3,99
	Régimen	Régimen de promoción de la industria del software. Ley N° 25.922.	0	0,00
	Régimen	Promoción de la Industria Naval. Decreto N° 1.010/2004, Ley 27.418	0,7	0,02
Régimen	Ventas de bienes de capital de fabricación nacional. Decreto 379/01.	68,87	1,57	
Subtotal Sectorial			946,57	21,51
Agente	Impuesto	Ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y coop.	455,59	10,35
	Impuesto	Reducción Contribuciones Patronales para microempleadores. Ley N° 26.940	0	0,00
	Régimen	Régimen de apoyo al capital emprendedor. Ley 27.349.	0,1	0,00
	Régimen	Régimen para el fortalecimiento de la MiPyME. Ley N° 27.264.	974,38	22,15
Subtotal Agente			1 430,07	32,50
Total			4 399,73	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

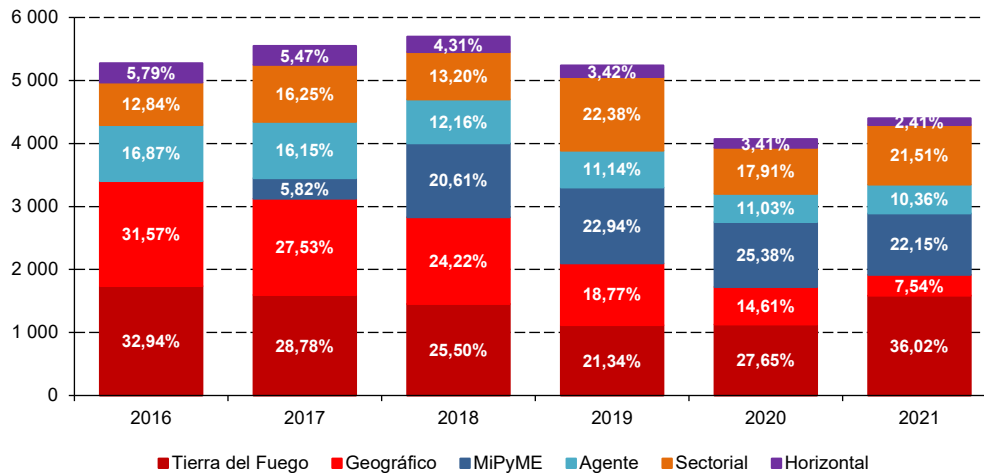
Nota: Se presentan en este cuadro únicamente los regímenes y exenciones que reportan gasto tributario en al menos un año del período 2016-2021. Los regímenes que muestran Importe con valor 0 (cero) no reportaron gasto tributario en el año 2021.

El gráfico 2 muestra la evolución del gasto tributario entre 2016 y 2021 distinguiendo por categoría⁴³. El régimen fueguino y el régimen MiPyME se muestran separados de los demás instrumentos geográficos y por agente, respectivamente, debido a que individualmente concentran una elevada porción del gasto tributario. Se observa que el monto total exhibe un acompañamiento del ciclo económico dado que el nivel de actividad incide en la base imponible sobre la cual se calculan impuestos y exenciones a los mismos. El gasto tributario se reduce en la recesión económica del año 2019 y la crisis ocasionada por la pandemia COVID-19 del año 2020. A pesar de que, como fue mencionado, entre 2016 y 2019 se redujo el gasto público en apoyo al desarrollo productivo, no hubo un cambio de orientación en materia de protección selectiva mediante incentivos fiscales o regímenes de administración del comercio. De hecho, se mantuvo y hasta extendió el alcance sectorial del gasto tributario de regímenes promocionales con modificaciones menores. En el caso del régimen fueguino en 2018 se ampliaron las

⁴³ La enumeración completa de los regímenes y exenciones impositivas y el gasto tributario asociado a cada uno de ellos por año puede consultarse en el Anexo: Gasto tributario.

actividades comprendidas incorporando actividades de hidrocarburos y de fabricación de bienes a partir de recursos naturales originarios de la provincia, aunque incluyan insumos no originarios y sean para venta en el continente. En el régimen de bienes de capital, se adecuaron los incentivos a los requisitos de una mayor intensidad tecnológica.

Gráfico 2
Gasto tributario en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por categoría, 2016-2021
(Millones de dólares a precios de 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gov.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

En cuanto a su composición, el principal cambio en el período lo constituye la concentración de gasto tributario en instrumentos que tienen por objetivo beneficiar a determinados agentes. La principal razón es la sanción en el año 2016 de la ya mencionada Ley 27.264 que crea el “Régimen para el fortalecimiento de la MiPyME”. Además, en el año 2017 se creó el Régimen de apoyo al capital emprendedor por medio de la Ley 27.349 que permite a los emprendimientos⁴⁴ deducir del pago del impuesto a las ganancias una parte de los aportes de capital. La misma ley crea las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS) para facilitar la constitución jurídica del emprendimiento. También crea el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE) con el objetivo de apoyar a emprendedores mediante financiamiento, ANR y aportes de capital.

En cuanto los beneficios de orientación sectorial, el mayor cambio en el período lo constituye la caducidad del Régimen de promoción de la industria del software (Ley N° 25.922) y su reemplazo por el Régimen de promoción de la Economía del Conocimiento (Ley N° 27.506) en el año 2019. El nuevo régimen tuvo como principal novedad la extensión de los beneficios a otros sectores intensivos en conocimiento de la industria y los servicios⁴⁵. Además, en 2017 se creó el Régimen de Incentivo, Promoción y Desarrollo de la Industria Naval Argentina (Ley N° 27.418) que establece un conjunto

⁴⁴ La Ley 27.264 entiende que un emprendimiento es una persona jurídica nueva o con menos de 7 años de existencia.

⁴⁵ Los sectores que incorpora el nuevo régimen de promoción son: Producción y postproducción audiovisual, incluidos los de formato digital; Biotecnología, bioeconomía, biología, bioquímica, microbiología, bioinformática, biología molecular, neurotecnología e ingeniería genética, geingeniería y sus ensayos y análisis; Servicios geológicos y de prospección y servicios relacionados con la electrónica y las comunicaciones; Servicios profesionales, únicamente en la medida que sean de exportación; Nanotecnología y nanociencia; Industria aeroespacial y satelital, tecnologías espaciales; Ingeniería para la industria nuclear y Fabricación, puesta a punto, mantenimiento e introducción de bienes y servicios orientados a soluciones de automatización.

integral de instrumentos fiscales, financieros, aduaneros y regulatorios para apoyar el desarrollo de este sector. También en la línea sectorial, se concedieron desde el año 2018 bonificaciones a las contribuciones patronales del sector Textil, de Confección, de Calzado y de Marroquinería (Decreto 1.067/2018⁴⁶) y desde 2019 se permite computar las contribuciones patronales como crédito fiscal para el pago del Impuesto al Valor Agregado a empresas del sector de Servicios de Medios Audiovisuales (Ley 27.467).

B. Gasto público en política de desarrollo productivo

1. Distribución por institución del gasto público nacional de apoyo al desarrollo productivo

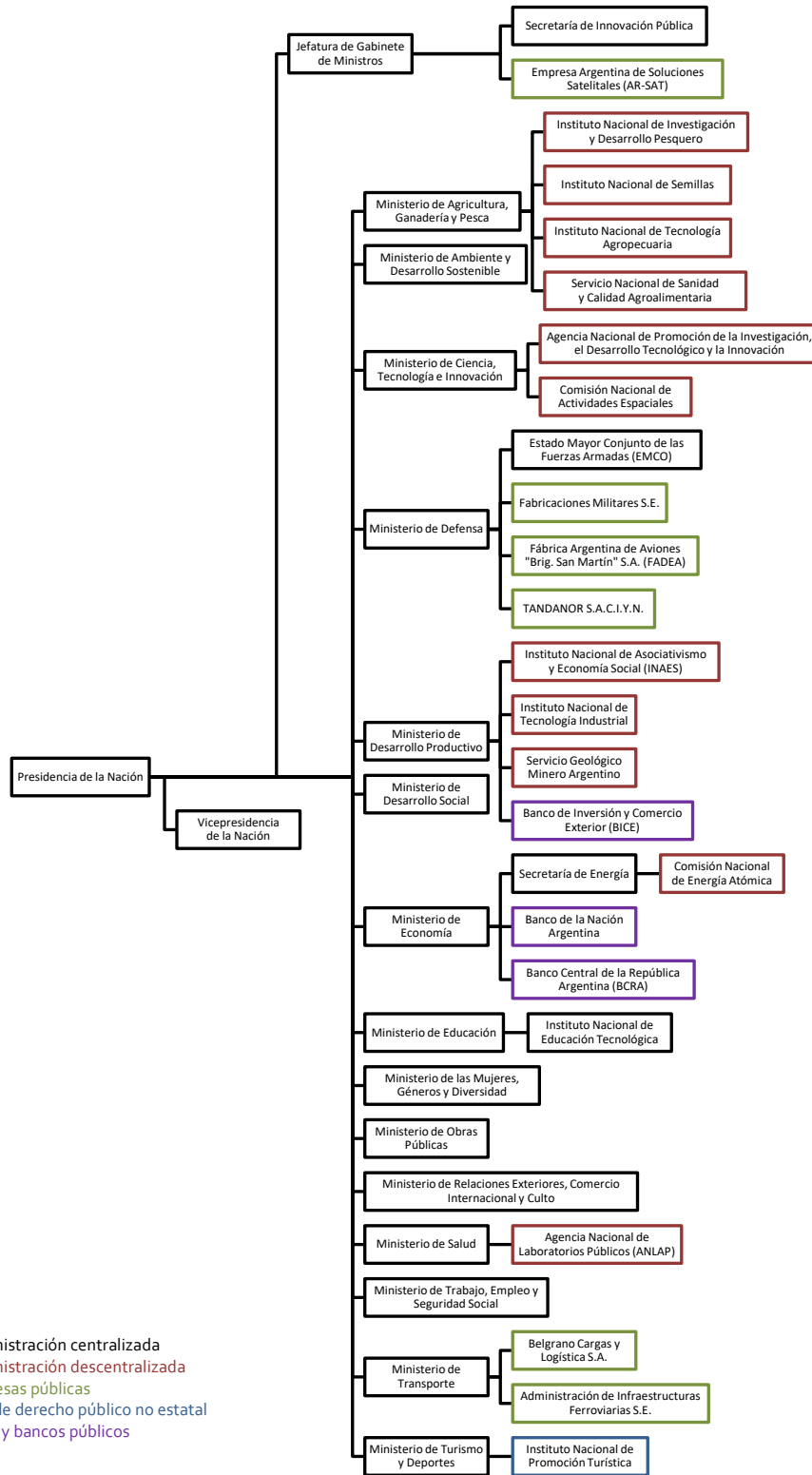
Las instituciones que ejecutan el gasto público en apoyo al desarrollo productivo se componen de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 15 Ministerios, 11 entes de administración descentralizada, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y un ente de derecho público no estatal. Además, existen 9 empresas públicas que contribuyen a la ampliación de capacidades productivas y que reciben subsidios. Finalmente, el BCRA y 2 bancos públicos (BNA y BICE) desempeñan un rol fundamental en la política crediticia, como ya fue explicado. El Diagrama 1 muestra el organigrama de las instituciones de la Administración Pública Nacional involucradas en la ejecución de políticas de desarrollo productivo según los criterios establecidos en este documento en al menos uno de los años comprendidos en el período 2016-2021. Los ministerios dependen de Presidencia de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros tiene un rol de seguimiento y coordinación de las políticas ejecutadas por los mismos. La ilustración también muestra a qué ministerio reportan cada una de las demás instituciones, sin que esto implique relación de dependencia ni de flujo de fondos. No se muestran las secretarías que dependen de cada ministerio con dos excepciones: la Secretaría de Energía, debido a la magnitud del gasto en política de desarrollo productivo que ejecuta, y la Secretaría de Innovación Pública por no depender de un ministerio, sino de Jefatura de Gabinete de Ministros.

El gráfico 3 muestra la distribución por institución del gasto público en apoyo al desarrollo productivo del año 2021⁴⁷. La separación institucional se expone a nivel ministerial, excepto por dos secretarías que se presentan en forma individualizada. En primer lugar, la Secretaría de Energía, que pertenece al Ministerio de Economía se expone separadamente debido al peso específico de este ente. Por sí sola constituye la institución que concentra más gasto en política de desarrollo productivo, superando a todos los ministerios. En segundo lugar, se presenta individualmente a la Secretaría de Innovación Pública porque depende de Jefatura de Gabinete de Ministros y no a un ministerio en particular.

⁴⁶ Modificatorio del Decreto 814/2001.

⁴⁷ Cabe recordar que el gasto público no comprende el gasto tributario generado en regímenes y exenciones. Cuando se analizó el gasto tributario no se presentó su distribución por institución encargada de la aplicación de cada normativa porque las mismas tienen mínima incidencia en las altas y bajas de proyectos y en el direccionamiento del gasto tributario en general.

Diagrama 1
Organigrama de las instituciones involucradas en la ejecución de política de desarrollo productivo en la Argentina



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional informada por mapadelestado.jefatura.gob.ar.

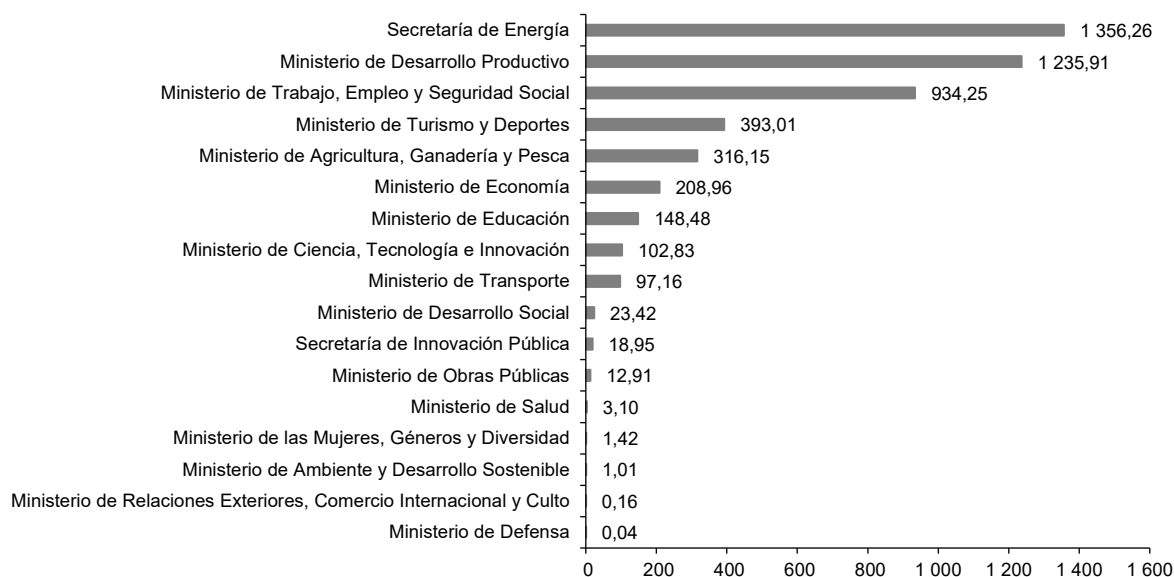
El gasto público en política de desarrollo productivo en la Argentina está concentrado. Las dos instituciones de mayor gasto reúnen más de la mitad del gasto total y las cinco primeras llegan a casi el 90%. Aun así, la concentración es menor a la registrada en otros países de la región como Chile y Colombia (Correa et al., 2021; Gómez, 2021). La Secretaría de Energía lidera el listado de instituciones porque es la encargada de ejecutar los subsidios a la oferta de hidrocarburos. El mayor gasto se genera en virtud de las sucesivas versiones del "Plan Gas", superando los 1.100 millones de USD en 2021, lo cual representa cerca del 24% del gasto público total en políticas de desarrollo productivo de ese año. La primera versión del "Plan Gas" se implementó en 2013 con el objetivo de revertir la tendencia a la caída en la producción de gas natural del país. Desde entonces se sucedieron varias versiones y modificaciones del plan. El último lanzamiento fue el "Plan de promoción de la producción del gas natural argentino - Esquema de oferta y demanda 2020-2024" (Plan Gas.Ar) instrumentado por el Decreto 892/2020. El plazo de 4 años puede ser extendido por la Secretaría de Energía en función de su evaluación de la situación en el mercado de gas y para los proyectos costa afuera (off-shore) puede contemplarse un plazo de hasta 8 años en total. Durante estos 4 años, el plan prevé sustituir importaciones de Gas Natural Licuado (GNL) por unos 9.274 millones de dólares y reducir el consumo de combustibles líquidos por parte del sistema de generación eléctrica. También prevé un ahorro fiscal de 2.574 millones de dólares hasta 2024 en comparación con la versión anterior del plan. Desde su entrada en vigor, el Plan Gas.Ar logró un notorio incremento de la producción de gas natural, principalmente desde yacimientos no convencionales.

La segunda institución en cuanto a volumen de gasto en política de desarrollo productivo es el Ministerio de Desarrollo Productivo. Este ministerio concentra la ejecución de las políticas para los sectores minero, manufacturero y algunos servicios, como los servicios profesionales y audiovisuales. Las políticas para el sector agropecuario dependen fundamentalmente del ministerio del área y las políticas energéticas de la Secretaría de Energía, dependiente del Ministerio de Economía. Como ya fue mencionado, dentro del Ministerio de Desarrollo productivo, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SEPyMEyE) fue uno de los pilares del sistema de promoción a las PyME en la Argentina en 2021, en su mayoría de carácter horizontal. El Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP) es el mayor fondo administrado por este ministerio, abarcando 891 millones de USD en 2021, 72,1% del total del gasto público en política de desarrollo productivo bajo su órbita. Le sigue el Fondo de Garantías Argentino (FoGAR) que insume 118,1 millones de dólares en 2021 o 9,6% del total. El tercer rubro es el Programa de Desarrollo de Proveedores (3,55%) que otorga ANR, créditos a tasa subsidiada y asistencia técnica por parte del INTI y otras instituciones para proyectos de inversión en sectores estratégicos de la industria manufacturera⁴⁸. El cuarto rubro en importancia es precisamente el Centro de Investigación del Sistema INTI (2,26%), institución dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo. El quinto programa de mayor monto es el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario (2,23%) y en sexto lugar el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor -FONDCE- (1,97%).

La tercera institución en cuanto a ejecución de gasto público en políticas de desarrollo productivo es el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Casi la totalidad (99,7%) del gasto en apoyo a la producción ejecutado por este ministerio corresponde al Programa de Recuperación Productiva (REPRO). Como ya fue explicado, la importancia de este programa es una particularidad del año 2021 con motivo de proteger a las empresas y acelerar la recuperación de la producción en el marco de la pandemia COVID-19. El restante gasto en apoyo a la producción ejecutado por este ministerio se concentra en acciones de capacitación.

⁴⁸ Los sectores estratégicos comprendidos en el Programa de Desarrollo de Proveedores son Autopartismo y Motopartismo, insumos para Minería e Hidrocarburos, Tecnología Verde, insumos para Salud, Transporte Ferroviario y Naval, Movilidad Sustentable y Aeroespacial, Defensa y Seguridad, Industria 4.0. y Fundición de hierro, acero y metales no ferrosos. Fuente: Ministerio de Desarrollo productivo.

Gráfico 3
Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por Ministerio, 2021
(Millones de dólares a precios de 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

El gráfico 4 muestra la evolución del gasto público en política de desarrollo productivo por institución entre 2016 y 2021. A lo largo de este período los ministerios que conforman el gobierno nacional han atravesado cambios de nombre e incluso de rango (ministerios que se vuelven secretarías y viceversa). Para facilitar la visualización de los datos en el gráfico 4 se utilizan para todo el período los nombres y rango de los ministerios correspondientes al año 2021.

El Ministerio de Desarrollo Productivo multiplica su gasto en apoyo al desarrollo productivo luego del año 2020, a partir del cambio de signo político del gobierno. Con la nueva administración, este ministerio asume un rol mucho más activo en la asistencia a PyMEs, en particular, en instrumentos que faciliten el acceso al financiamiento favorable de estas empresas mediante garantías o tasas subsidiadas. De hecho, 70,18% del gasto de este ministerio en 2020 se explica por el aporte al FoGAR por 1521,52 millones de USD (a precios de 2021). También existe un compromiso mayor de este ministerio con el apoyo al sector manufacturero mediante facilidades para el acceso al crédito, ANR, asistencia técnica y mesas sectoriales. La industrialización de la economía argentina es uno de los objetivos productivos de la nueva administración y el este ministerio es el principal encargado del diseño y ejecución de las políticas de apoyo a este sector. Entre 2016 y 2019, el desarrollo de la manufactura no formaba parte de los objetivos prioritarios, lo cual se refleja en el exiguo gasto ejecutado por este ministerio⁴⁹. Aún sin contar el aporte al FoGAR, en el año 2020 el gasto ejecutado por este ministerio más que cuadruplica al ejecutado el año anterior.

Las fluctuaciones en el gasto ejecutado por la Secretaría de Energía responden fundamentalmente a modificaciones en la normativa que regula los subsidios a la oferta de gas y petróleo. Por ejemplo, la Resolución 46/2017 del por entonces Ministerio de Energía y Minería dispuso la reducción del precio que recibían los productores de gas natural proveniente de reservorios no

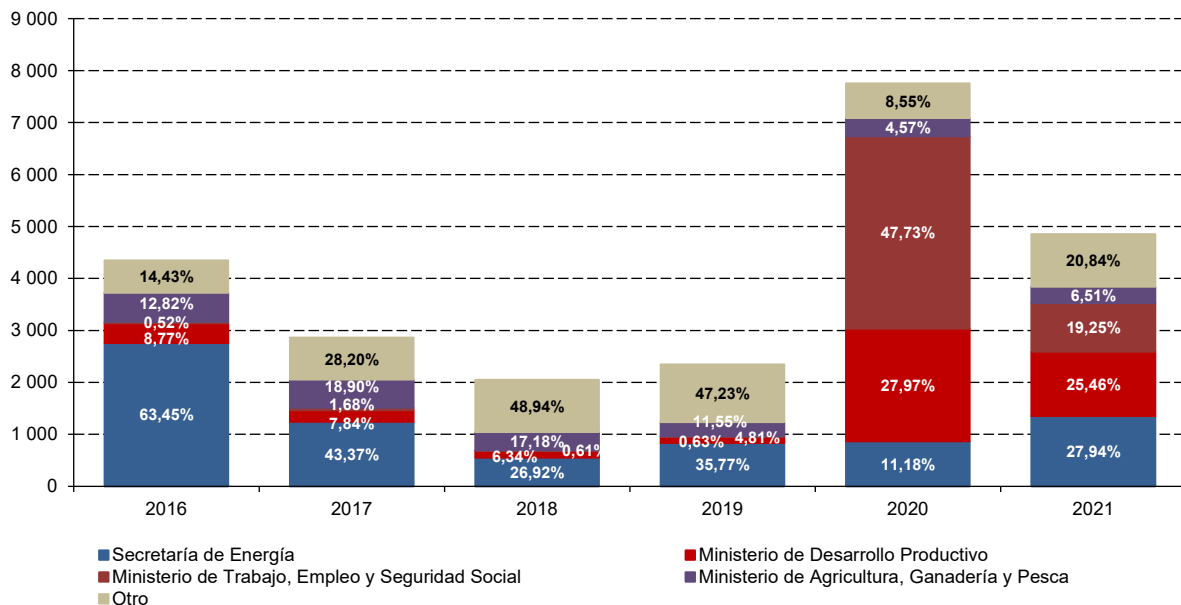
⁴⁹ Más adelante, se analiza la distribución del gasto público por función (gráfico 5), donde puede verse claramente la jerarquización del apoyo al sector industrial desde el año 2020.

convencionales con proyectos ya desarrollados para reorientarlo hacia los proyectos en etapa piloto. La Resolución perjudicó fundamentalmente a la petrolera estatal YPF que contaba con la mayor cantidad de pozos desarrollados y favoreció a sus competidores privados que al momento contaban con muy bajas o nulas capacidades de producción. Como ya fue mencionado, en 2020 se implementa una nueva versión del Plan Gas que reimpulsa la exploración y los subsidios hacia el sector.

En la evolución del gasto queda de manifiesto el apoyo de emergencia al sector productivo en el marco de la pandemia COVID-19. El inusual monto del gasto correspondiente al MTEySS en año 2020 se explica por la instrumentación del ATP, que fue ejecutado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), ente descentralizado dependiente de este ministerio. El ATP representa en 2020 el 99,35% del total de esfuerzos en apoyo a la producción del Ministerio. Como ya fue mencionado, en 2021, el mismo ministerio se encarga de ejecutar el REPRO, que representa casi la totalidad de su gasto en apoyo a la producción de ese año.

En 2019 el gasto del Ministerio de Transporte es elevado debido a inversiones en rehabilitación, mantenimiento, renovación de vías y corredor de ferrocarriles de carga pertenecientes a la línea "Belgrano Cargas" que corresponden al 98,54% del gasto en política de desarrollo productivo del ministerio ese año. El restante gasto en apoyo a la producción de este ministerio se utiliza principalmente para la construcción y reparación de muelles y terminales portuarias.

Gráfico 4
Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por ministerio, 2016-2021
(Millones de dólares a precios de 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gov.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

Nota: Los nombres y rango de las instituciones corresponden a las del año 2021, aunque hayan sufrido modificaciones durante el período.

Parte del gasto público en política de desarrollo productivo es ejecutado por entes descentralizados que dependen de los ministerios presentados previamente. Esta distribución institucional de la ejecución del gasto complejiza la trama de agentes involucrados y vuelve más necesaria aún la coordinación interinstitucional dentro del nivel nacional. Como ya fue mencionado, la coordinación es escasa, lo cual resta coherencia a la política de apoyo al desarrollo productivo. El cuadro 3

muestra los entes descentralizados que ejecutan gasto en apoyo al desarrollo productivo en el año 2021, el monto, la participación en el total y a cuál ministerio responden. El gasto que es ejecutado por la estructura propia de cada ministerio (y no por un ente descentralizado) es identificado en la columna "Ente" con la leyenda "gasto no descentralizado".

Los entes descentralizados que concentran los mayores esfuerzos de gasto son aquellos que desempeñan actividades de investigación científica y transferencia tecnológica en sectores estratégicos específicos. En orden de magnitud del gasto ejecutado en 2021 estos entes incluyen la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CNAE), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (Agencia I+D+i), el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), el Servicio Geológico Minero Argentino y la Agencia Nacional de Laboratorios Públicos (ANLAP). Se destaca que el INTI y el INTA tienen amplio despliegue territorial y otros, como la CNEA y el INIDEP, tienen fuerte anclaje en territorios específicos.

La Agencia I+D+i es un organismo nacional descentralizado, actuante en la órbita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, cuyo objetivo es promover la investigación científica, la generación de conocimiento y la innovación productiva de la Argentina. Sus acciones se orientan a fortalecer tanto las capacidades de innovación tecnológica como las capacidades de investigación científica y tecnológica. Sus principales instrumentos son los ya mencionados fondos de financiamiento Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT), Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC).

El Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) apoya proyectos para la generación de nuevos conocimientos tanto en temáticas básicas como aplicadas, a fin de fortalecer y consolidar el acervo de conocimientos científicos del Sistema Nacional de Innovación (SNI). Sus objetivos son incrementar la cantidad y calidad de los Recursos Humanos en I+D, mejorar la infraestructura científica y promover la conformación de redes de conocimiento. El Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) financia proyectos para el mejoramiento de la productividad del sector privado a través de la innovación tecnológica. Contribuye al financiamiento de proyectos de innovación del sector productivo y al fortalecimiento de las instituciones científicas y tecnológicas en su asociación con el sector productivo. El Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC) se orienta a fortalecer la vinculación ente el sector científico y tecnológico y el sector socio-productivo para contribuir a la solución de problemas sociales y económicos. Involucra tres líneas de acción. En primer lugar, el desarrollo de áreas potenciales en salud, energía, agroindustria, desarrollo social, TICs, nanotecnología, biotecnología, ambiente y cambio climático. Para este objetivo se promueve la consolidación de una plataforma local que pueda ser compartida por varias empresas y/o instituciones a través del desarrollo de proyectos público-privados y la expansión de centros de investigación orientados al sector productivo. En segundo lugar, el Programa de impulso a las Empresas de Base Tecnológica (EMPRETECNO) conformado por dos herramientas: el Plan de Apoyo a la creación de Empresas de Base Tecnológicas —PAEBT— y Facilitadores de Flujo de Proyectos - FFP. En tercer lugar, el programa Doctores en universidades para transferencia tecnológica (D-TEC) que busca incrementar el volumen de transferencia tecnológica de las universidades públicas hacia el medio regional en el que están insertas⁵⁰.

Según los criterios de demarcación utilizados en este documento, las partidas ejecutadas por este organismo que fueron consideradas política de desarrollo productivo corresponden fundamentalmente a las orientadas a fortalecer las capacidades de innovación tecnológica. En este sentido, más del 90% de las partidas incluidas corresponden a transferencias al sector privado para

⁵⁰ Tomado de <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/agencia/la-agencia>.

financiar actividades de innovación. Para su funcionamiento recibe fondos del “Tesoro Nacional, de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), del recupero del financiamiento reembolsable y provenientes de convenios de cooperación con organismos o instituciones nacionales e internacionales”⁵¹. En 2021, casi la totalidad del gasto en política de desarrollo productivo ejecutado por la Agencia I+D+i fue financiado en el marco de programas del BID, que comprenden aportes mayoritarios por parte de este organismo financiero y un aporte minoritario de la Agencia.

Las actividades de la CNEA incluyen la investigación básica y aplicada, la producción de bienes y servicios y la formación de recursos humanos vinculados al uso pacífico de la tecnología nuclear. Cuenta con 3 centros atómicos, 2 de ellos situados en la Provincia de Buenos Aires y uno en la Provincia de Río Negro. Cada uno de ellos con un reactor de baja potencia dedicado a tareas de investigación y docencia. En 2021, más de un cuarto de sus recursos se destinaron a la ejecución de la segunda fase de la construcción del reactor de baja potencia CAREM. Es el primer reactor nuclear de potencia íntegramente diseñado y construido en la Argentina y se estima que el 70% de los insumos, componentes y servicios demandados tanto por el prototipo como por las futuras centrales CAREM sean provistos por empresas argentinas, dinamizando el entramado productivo local. Se trata de un reactor modular (SMR⁵²), una tecnología novedosa que se encuentra en fase de prototipo, pero que tiene amplia proyección a futuro porque permite abastecer de energía a zonas alejadas del sistema de distribución eléctrica e incluso tiene el potencial de avanzar hacia otros usos como la alimentación de plantas de desalación de aguas de mar, la provisión de vapor para diversos usos industriales y la generación de hidrógeno rosado. Una de las principales ventajas de los SMR por sobre los reactores convencionales es que requieren menor tiempo y costo de construcción y que su capacidad puede ampliarse añadiendo nuevos módulos. En Argentina, el prototipo será capaz de generar 32 MWe, mientras la CNEA avanza en el diseño del módulo comercial del CAREM cuya potencia sería de entre 100 y 120 MWe. Está siendo construido en la ciudad de Lima, provincia de Buenos Aires, próxima a las centrales nucleares Atucha I y II. La obra civil comenzó en 2014, lo cual convierte al CAREM en el primer SMR del mundo en estar oficialmente en construcción. Sin embargo, el recorte en el financiamiento entre 2016 y 2019 retrasó los avances en su construcción⁵³.

Otro proyecto de importancia que lleva adelante la CNEA es la construcción del reactor RA-10, que insumió en 2021 casi el 20% de los recursos que este organismo destina a política de desarrollo productivo. La construcción del Reactor Nuclear Argentino Multipropósito RA-10 se localiza en el Centro Atómico Ezeiza (Provincia de Buenos Aires) y se inició en 2016. El diseño del reactor es nacional, en su construcción trabajan conjuntamente la CNEA e INVAP y sus componentes provienen en más del 80% de empresas e instituciones locales en tecnología y servicios asociados. Este reactor asegurará el autoabastecimiento de radioisótopos de uso médico e incluso contará con capacidad para atender buena parte de la demanda de América Latina. También posibilitará avanzar en investigaciones en ciencias básicas y aplicaciones basadas en el uso de técnicas neutrónicas avanzadas. El restante presupuesto del organismo se destina a otras aplicaciones de la Tecnología Nuclear, al desarrollo de la energía nuclear y sus suministros, la gestión ambiental y la seguridad nuclear, la investigación en geología y exploración de uranio, entre otros.

⁵¹ Tomado de <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/agencia/la-agencia>.

⁵² Small Modular Reactor.

⁵³ Sitio web de la CNEA.

Por su parte, la CONAE es el organismo descentralizado que se ocupa de la promoción de las actividades en el área espacial con fines pacíficos. Entre sus objetivos se encuentran disponer de información de origen espacial y generar aplicaciones, informar a los sectores económicos y productivos para incrementar su productividad, impulsar el desarrollo de la industria nacional, participar en el ámbito internacional en la exploración y utilización pacífica del espacio ultraterrestre y aportar conocimiento y trabajo al sistema científico tecnológico nacional⁵⁴.

CONAE desarrolla misiones satelitales que incluyen el “diseño, la construcción, la calibración, integración y ensayos, así como la puesta en órbita de satélites, a través de terceros o con lanzadores propio”⁵⁵. Las misiones se integran mediante convenios internacionales con agencias espaciales de otros países con el fin de ampliar el alcance de la información generada. En 2021, el 35% de su presupuesto fue destinado a la Misión SAOCOM, Satélite Argentino de Observación con radar de Microondas, constelación integrada por el satélite SAOCOM 1A, lanzado en 2018, y por el satélite SAOCOM 1B, lanzado en 2020. Su objetivo es “generar información útil para prevenir, monitorear, mitigar y evaluar catástrofes naturales o antrópicas y generar datos sobre humedad de suelo, con beneficios para la actividad productiva”⁵⁶. La constelación SAOCOM funciona conjuntamente con satélites italianos en el marco del Sistema Ítalo-Argentino de Satélites para la Gestión de Emergencias (SIASGE), creado por la CONAE y la agencia espacial italiana ASI.

La misión SABIA-Mar, Satélite de Aplicaciones Basadas en la Información Ambiental del Mar, insume algo más del 26% del gasto en política de desarrollo productivo del organismo en 2021. Tiene por objetivo “proveer información y productos para el estudio de la productividad primaria del mar, los ecosistemas marinos, el ciclo del carbono, la dinámica de las aguas costeras, el manejo de recursos pesqueros y la calidad del agua en costas y estuarios”⁵⁷. El SABIA-Mar 1 está en construcción, involucrando la participación de instituciones públicas y empresas, y su puesta en órbita está prevista para 2024. Otro proyecto de magnitud es el Inyector Satelital para Cargas Útiles Livianas (ISCU), que representa 13% del gasto y tiene como finalidad “disponer de un lanzador (Tronador II) con capacidad para poner en órbita polar de 600 km de altura satélites de hasta 250 kg”⁵⁸.

El INTA desarrolla conocimientos y tecnologías para el sector agroindustrial, realizando tareas tanto en investigación como en extensión. El INTA se destaca por su desarrollo territorial, con presencia en todas las provincias. Cuenta con Centros de Investigación, 23 institutos, y 15 Centros Regionales que incluyen 51 Estaciones Experimentales Agropecuarias y más de 350 unidades de Extensión Rural. De hecho, su estructura programática incluye Plataformas de Innovación Territorial (PIT), ámbitos público-privados regionales e interregionales colectivos que tienen por objetivo identificar y priorizar problemas y oportunidades⁵⁹. Se estima que el 83% del presupuesto en política de desarrollo productivo ejecutado por el INTA en 2021 corresponde a actividades de investigación aplicada, extensión y transferencia tecnológica y el 17% a investigación básica. Dentro del primer rubro, se destaca entre las actividades de extensión el sistema de extensión y desarrollo rural, que insume aproximadamente 16% del gasto total en política de desarrollo productivo del organismo. Este sistema “apoya procesos de intercambio de información y conocimientos para el desarrollo de las capacidades de innovación de los miembros de las comunidades rurales, urbanas y periurbanas”⁶⁰.

⁵⁴ Sitio web de la CNEA.

⁵⁵ Tomado de <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/conae/misiones-espaciales>.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Tomado de <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/conae/misiones-espaciales/sabia-mar>.

⁵⁸ Tomado de <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/conae/acceso-al-espacio>.

⁵⁹ Sitio web del INTA.

⁶⁰ Tomado de <https://www.argentina.gob.ar/inta/investigacion-y-extension>.

El INTI se ocupa del extensionismo tecnológico, la certificación de productos y procesos y la capacitación de personal para el sector industrial. También posee amplio alcance territorial, con presencia en casi todas las provincias. La asistencia regional de la red de oficinas del INTI ofrece ayuda estrechamente vinculada con la especialización entramado productivo local. La información de ejecución presupuestaria permite identificar cuatro grandes rubros de gasto en política de desarrollo productivo de este organismo. El principal es el desarrollo y la asistencia a la industria que concentra el 39% del gasto, seguido por la promoción y fortalecimiento de las industrias regionales con 28%. El gasto restante se reparte en partes casi iguales entre acciones para el desarrollo y protección de los recursos naturales y medio ambiente (17%) y el desarrollo y asistencia a la industria alimentaria (16%).

El INIDEP es un organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Tiene su edificio principal, donde se concentran las actividades de investigación, en la ciudad de Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires. También tiene un Área de Extensión situada en la ciudad de Puerto Madryn, Provincia de Chubut, que tiene por objetivos conocer en forma directa la problemática operativa y socioeconómica del sector pesquero y hacer extensionismo tecnológico a los pescadores con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible de la actividad. Actualmente cuenta con tres buques de investigación pesquera. El 67% del gasto en política de desarrollo productivo del INIDEP en 2021 se destinó al armamento de buques y lo restante a investigación y desarrollo pesquero.

La ANLAP es un organismo descentralizado en la órbita del Ministerio de Salud cuyo objetivo es articular y promover la actividad de los laboratorios de producción pública de medicamentos. En la Argentina existen más de 30 laboratorios públicos que dependen del Estado nacional, de provincias y de universidades nacionales y están distribuidos en 17 provincias⁶¹. La totalidad del gasto en política de desarrollo productivo de este organismo se destina a actividades de investigación y desarrollo realizadas en este conjunto de laboratorios públicos.

Finalmente, el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) es un organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo que se ocupa de "examinar la estructura geológica y los recursos minerales del territorio nacional y asegurar la disponibilidad de información geo científica requerida para promover el desarrollo sostenible y el aprovechamiento racional de los recursos naturales no renovables, y contribuir al resguardo de la vida y propiedades de sus habitantes frente a los riesgos emergentes de los procesos geodinámicos"⁶². Tiene amplio despliegue territorial con presencia en 11 provincias. La mayor parte de su presupuesto se destina al desarrollo y aplicación de tecnología minera.

Además, existen otros entes que tienen por finalidad incentivar el asociativismo o la construcción de capacidades en sectores productivos específicos. Estos organismos desempeñan tareas de regulación y promoción en sus áreas de incumbencia. Incluyen, en orden de magnitud del gasto en política de desarrollo productivo, al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), el Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y el Instituto Nacional de Semillas (INASE).

El INAES es un organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo que es la autoridad de aplicación del régimen legal vigente para las cooperativas y mutuales. Entre sus responsabilidades se incluyen la reglamentación de los requisitos para la constitución, registro y la fiscalización de este tipo de entidades. También se ocupa de "fomentar el asociativismo, la cooperación, la ayuda mutua y las prácticas basadas en la solidaridad, la igualdad, la justicia social y la defensa de los derechos humanos"⁶³. El INAES no cuenta con una estructura propia de despliegue territorial, pero sí está fuertemente comprometido con el desarrollo federal por medio de la articulación con los órganos responsables del

⁶¹ Sitio web de la ANLAP.

⁶² Tomado de <https://www.argentina.gob.ar/produccion/segemar/mision-y-funcion>.

⁶³ Tomado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inaes01_documento_mesas_a_o62o.pdf, página 2.

asociativismo en las provincias, reunidos en el Consejo Federal Cooperativo y Mutual (CFCM), y las distintas federaciones representantes de mutuales y cooperativas. El gasto ejecutado por el INAES que en este documento es incluido como política de desarrollo productivo es el destinado a la asistencia a la actividad cooperativa y mutual, excluyendo las partidas correspondientes a las tareas de registro y fiscalización.

El INPROTUR es un ente de derecho público no estatal en el ámbito del Ministerio de Turismo Deportes creado por la Ley Nacional de Turismo N° 25.997. Su objetivo es "desarrollar y ejecutar los planes, programas y estrategias de promoción del turismo receptivo internacional y de los productos directamente relacionados con él, así como de la imagen turística del país en el exterior"⁶⁴. Su directorio se compone de representantes del Ministerio, de la Cámara Argentina de Turismo (CAT) y del Consejo Federal de Turismo. Este Consejo fue creado por la misma ley y se integra por un representante del Ministerio y por los funcionarios titulares de los organismos oficiales de turismo de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se consideran gastos en apoyo al desarrollo productivo las erogaciones de este ente en marketing y promoción del turismo receptivo internacional.

Cuadro 2
Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por Ente, 2021
(Millones de dólares)

Ministerio	Ente descentralizado	Importe	Porcentajes
Secretaría de Energía	Gasto no descentralizado	1 140,19	23,49
	Comisión Nacional de Energía Atómica	216,07	4,45
Subtotal Secretaría de Energía		1 356,26	1356,26
Ministerio de Desarrollo Productivo	Gasto no descentralizado	1 163,94	23,98
	Instituto Nacional de Tecnología Industrial	45,28	0,93
	Inst. Nacional de Asociativismo y Economía Social	24,79	0,51
	Servicio Geológico Minero Argentino	1,9	0,04
Subtotal Ministerio de Desarrollo Productivo		1235,91	1235,91
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Gasto no descentralizado	934,25	19,25
Ministerio de Turismo y Deportes	Ministerio de Turismo y Deportes	378,45	7,80
	Instituto Nacional de Promoción Turística	14,55	0,30
Subtotal Ministerio de Turismo y Deportes		393	393
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria	157,06	3,24
	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	133,52	2,75
	Serv. Nac. de Sanidad y Calidad Agroalimentaria	10,59	0,22
	Instituto Nacional de Semillas	7,54	0,16
	Instituto Nacional de Inv. y Desarrollo Pesquero	7,44	0,15
Subtotal Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca		316,15	316,15
Ministerio de Economía	Gasto no descentralizado	208,96	4,30
Ministerio de Educación	Gasto no descentralizado	148,48	3,06
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Comisión Nacional de Actividades Espaciales	53,24	1,10
	Agencia I+D+i	29,15	0,60
	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	20,45	0,42
Subtotal Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación		102,84	102,84
Ministerio de Transporte	Gasto no descentralizado	97,16	2,00
Ministerio de Desarrollo Social	Gasto no descentralizado	23,42	0,48
Secretaría de Innovación Pública	Gasto no descentralizado	18,95	0,39
Ministerio de Obras Públicas	Gasto no descentralizado	12,91	0,27
Ministerio de Salud	Agencia Nacional de Laboratorios Públicos	2,8	0,06
	Gasto no descentralizado	0,31	0,01
Subtotal Ministerio de Salud		3,11	0,06
Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad	Gasto no descentralizado	1,42	0,03
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Gasto no descentralizado	1,01	0,02
Ministerio de Relaciones Exteriores	Gasto no descentralizado	0,16	0,00
Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas	Gasto no descentralizado	0,04	0,00
Total		4 854,03	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

⁶⁴ Tomado del Artículo 14 de la Ley N° 25.997.

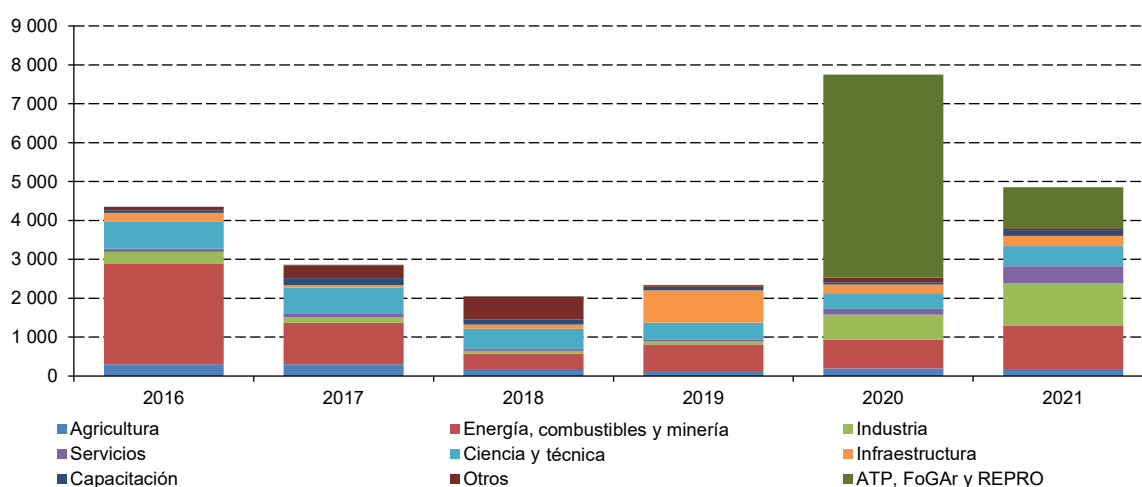
El SENASA es un organismo descentralizado “dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, encargado de ejecutar las políticas nacionales en materia de sanidad y calidad animal y vegetal e inocuidad de los alimentos de su competencia, así como de verificar el cumplimiento de la normativa vigente en la materia. También es de su competencia el control del tráfico federal y de las importaciones y exportaciones de los productos, subproductos y derivados de origen animal y vegetal, productos agroalimentarios, fármaco-veterinarios y agroquímicos, fertilizantes y enmiendas”⁶⁵. Posee amplio despliegue territorial a través de Centros Regionales situados en 14 provincias. Además, para cumplir su rol fiscalizador del comercio internacional, tiene presencia en 131 puestos de control fronterizo (terrestres, marítimos, fluviales y aéreos), y 69 terminales portuarias. En este documento sólo consideramos política de desarrollo productivo las acciones del SENASA vinculadas a la protección animal y vegetal para el comercio exterior, lo cual representa una proporción muy menor del presupuesto de este organismo.

El INASE es un organismo descentralizado bajo la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca cuya función es ser el órgano de aplicación de la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas 20.247/73 y de su Decreto Reglamentario N° 2183/91. El INASE posee Oficinas Regionales en 9 provincias⁶⁶. Se considera política de apoyo al desarrollo productivo a una parte minoritaria del presupuesto del INASE destinado a la promoción del comercio y la producción de semillas.

2. Distribución por función del gasto público nacional de apoyo al desarrollo productivo

El gráfico 5 y el cuadro 3 muestra la distribución del gasto público en política de desarrollo productivo según la “función” de la partida presupuestaria involucrada. Utilizando esta clasificación del gasto público puede distinguirse el gasto que se destina a apoyar a cada sector productivo, el apoyo a la ciencia y tecnología, la inversión en infraestructura y capacitación, la atención de la emergencia generada por la pandemia y otros usos. El gasto que tiene por objetivo apoyar la construcción de capacidades en las empresas de un sector reúne diversos instrumentos tales como ANR, créditos con condiciones favorables, asistencia técnica, etc. En el gráfico 5 puede diferenciarse el gasto destinado a cuatro sectores: agricultura; energía; combustibles y minería; industria y servicios.

Gráfico 5
Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por función, 2016-2021
(Millones de dólares a precios de 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

⁶⁵ Tomado de <https://www.argentina.gob.ar/senasa/que-es>.

⁶⁶ Sitio web del INASE.

Cuadro 3
Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por función, 2016-2021
(En porcentajes)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Agricultura	7,00	10,59	7,41	4,63	2,54	3,28
Energía, Combustibles y Minería	59,62	37,42	20,60	30,05	9,54	23,52
Industria	6,76	5,00	3,69	3,27	8,33	22,27
Servicios	1,98	2,70	2,48	1,81	1,91	9,01
Subtotal sectorial	75,36	55,70	34,18	39,76	22,32	58,08
Ciencia y Técnica	15,72	24,05	25,10	18,72	5,11	10,78
Infraestructura	5,40	2,05	5,05	35,63	2,93	5,36
Capacitación	1,42	6,15	6,47	3,65	0,70	3,12
Otros	2,10	10,87	28,97	1,80	1,63	1,05
ATP, FoGAR y REPRO	0,00	1,18	0,23%	0,43	67,31	21,62
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

En 2021, el gasto en política de desarrollo productivo que puede asignarse a un sector específico es largamente predominante, llegando al 58% del total. El gasto sectorial se reparte en 40,5% para el sector de energía (mayormente subsidios a la oferta de gas), 38,4% para la industria, 15,5% para los servicios y el restante 5,6% para el sector agropecuario. Luego del gasto sectorial, el rubro de mayor magnitud es el gasto destinado a atender la emergencia sanitaria. Le sigue el gasto en ciencia y tecnología (11%) y completan los rubros de capacitación (3,1%), infraestructura (5,3%) y otros (0,01%).

La composición del gasto en política de desarrollo productivo es variable a lo largo del período considerado. En el año 2020, los gastos para atender la emergencia sanitaria tienen un peso mucho mayor (67%), lo cual obviamente reduce la participación de los demás componentes. No obstante, excluyendo el gasto de emergencia, la composición es similar a la de 2021, evidenciando una impronta de la política de desarrollo productivo característica de la gestión asumida en diciembre de 2019. Esta distribución del gasto contrasta con la distribución en los años anteriores. Si bien el gasto con destino a los mencionados sectores también era predominante en los años 2016 y 2017, se reduce fuertemente en los años 2018 y 2019. La reducción se debe principalmente a la contracción del apoyo a los sectores energético e industrial. El gasto destinado al apoyo del sector industrial pasó de 294 millones en 2016 a 77 millones en 2019, medido en dólares a precios de 2021. La recuperación del apoyo a la industria es el cambio más prominente en la distribución del gasto tras la asunción de la nueva administración: en 2021 el gasto en apoyo a este sector llega a 1.081 millones de dólares. Las fluctuaciones en el gasto para la promoción del sector energético dependen fundamentalmente de los cambios en las regulaciones a los subsidios a la oferta de gas, en particular, del lanzamiento de las sucesivas ediciones del Plan Gas.

En cuanto a los restantes sectores, se destaca el crecimiento del gasto en apoyo al sector de servicios, que era exiguo hasta 2019. Este rubro corresponde casi exclusivamente al gasto en apoyo al sector de turismo, que incluye publicidad y marketing, subsidios para la realización de eventos y festividades locales, promoción de la Marca País e infraestructura turística. Cabe aclarar que el Ministerio de Desarrollo Productivo tiene un programa de impulso de entidades públicas y privadas de la economía del conocimiento que involucra tanto a actividades industriales como de servicios intensivos en conocimiento. Sin embargo, este programa fue clasificado como apoyo al sector industrial porque no es posible separar el gasto en este programa correspondiente a la industria y los servicios con la información

disponible. Respecto al apoyo a la agricultura, se redujo fuertemente hasta 2019 alcanzando ese año un valor equivalente a un tercio del apoyo recibido en 2016. En los años 2020 y 2021, el gasto en apoyo a este sector casi duplica el valor de 2019, manteniéndose por debajo de los valores de 2016.

En cuanto al gasto en ciencia y tecnología, se destaca que la mayor parte está diseñado con una orientación sectorial específica. El gasto ejecutado por CNEA, CONAE, INTA, INTI y el SEGEMAR tienen un destino sectorial evidente y en conjunto reúnen casi el 95% del gasto en ciencia y técnica⁶⁷. Además, entre el gasto ejecutado por la Agencia I+D+i se encuentra el ya mencionado FONARSEC que está dirigido a sectores estratégicos.

La evolución del gasto en ciencia y tecnología sigue una trayectoria similar a la del gasto en política sectorial, pero con fluctuaciones menores. Se retrae en los años 2018 y 2019 y vuelve a expandirse en los años 2020 y 2021. En los años contractivos, las disminuciones más pronunciadas se manifiestan en los instrumentos orientados a promover capacidades tecnológicas en las empresas, como el FONARSEC. También se retrajo la compra gubernamental al sector espacial, que comprometió el funcionamiento de INVAP y empresas relacionadas y puso en riesgo las capacidades tecnológicas en el sector. El gasto en ciencia y técnica que financia la generación y transferencia de conocimiento involucrando personal estatal, como el que realizan INTI e INTA, es más resistente a la baja debido a que su disminución requeriría despedir trabajadores. No obstante, parte del recorte en el gasto en esta función se explica por la caída del salario real de los trabajadores en estos años. Además, incluso estos organismos padecieron recortes presupuestarios. En el caso del INTI, se retrajeron las actividades de desarrollo tecnológico para priorizar el extensionismo tecnológico. Se disolvieron Centros de Investigación y desarrollo (I+D) y se trasladaron a empresas privadas proyectos y actividades de certificación, control y ensayos.

Los restantes rubros corresponden a política de carácter horizontal: infraestructura y capacitación. El gasto en infraestructura se destina principalmente a obras ferroviarias en transporte de carga, a la construcción de radares meteorológicos y a la reparación y ampliación de puertos y muelles. El gasto en capacitación se aplica al fortalecimiento de la educación técnico profesional, a la promoción de carreras estratégicas y al desarrollo de institutos tecnológicos de formación profesional. Tienen una participación reducida en la política de apoyo al desarrollo productivo en todo el período, con excepción del año 2019, cuando el elevado gasto en infraestructura se explica por el gasto en renovación de vías y corredor del ferrocarril General Belgrano Cargas.

Finalmente, en la categoría "otros" se reúnen partidas diversas de menor magnitud. La mayor parte del gasto incluido en esta categoría es asistencia a empresas y organizaciones de la economía popular, social y solidaria. En los años 2017 y 2018 se registra un aumento en el gasto en esta categoría debido a un notorio aumento del apoyo a este sector de la economía.

3. Distribución por objeto del gasto público nacional de apoyo al desarrollo productivo

El gráfico 6 y el cuadro 6 muestran la composición del gasto público en apoyo al desarrollo productivo por objeto utilizado. Aún sin contar el gasto para afrontar la crisis sanitaria (ATP, FoGAR y REPRO) las transferencias al sector privado son el objeto de mayor magnitud en 2021, superan levemente los 1.600 millones de dólares. Algo más de 1.000 millones de dólares corresponden a subsidios a la oferta de gas natural y aproximadamente 350 millones se destinan a la promoción del sector turístico. El resto de las transferencias al sector privado se reparten en políticas sectoriales de subsidios a empresas para

⁶⁷ Se recuerda que el gasto público total del Estado Nacional destinado a fortalecer el sistema científico y tecnológico argentino no incluye el gasto en ciencia básica y en formación de recursos humanos, según los criterios establecidos para delimitar el gasto en política de desarrollo productivo en este documento. Gran parte de este gasto que se excluye es de carácter horizontal, sin una orientación sectorial explícita, como, por ejemplo, el ejecutado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Esto explica la elevada concentración del gasto en ciencia y técnica en instrumentos con orientación sectorial a la que se alude en este párrafo.

realizar inversiones productivas, para mejoras tecnológicas, para asistencia a entidades de la economía popular, social y solidaria y para desarrollo de la educación superior.

El siguiente rubro en importancia son las transferencias a otros entes del sector público nacional, que superan los 1.217 millones de dólares en 2021. La mayor parte de este rubro (cerca de 930 millones de dólares) son transferencias a fondos fiduciarios administrados principalmente por el BICE desde los cuáles se otorgan créditos a la industria y los servicios. Por ejemplo, el FONDEP, uno de los principales instrumentos del Ministerio de Desarrollo Productivo, se ejecuta principalmente a través de transferencias a fideicomisos administrados por el BICE cuyos fondos se utilizan para dar créditos selectivamente a empresas siguiendo los criterios establecidos en diferentes programas del Ministerio. El siguiente uso de las transferencias a otros entes del sector público es la asistencia a las empresas públicas ya mencionadas anteriormente que llegan a 225 millones de dólares. El cuadro 4 muestra en detalle las transferencias a cada una de las empresas públicas. Por otra parte, casi 40 millones de dólares se utilizan para financiar el aumento de la producción y la productividad del sector agropecuario a través del Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria y el Fondo Fiduciario para la Promoción de la Ganadería Ovina (Ley 25.422). Además, algo más de 25 millones de dólares se destinan a transferencias a las universidades para fortalecer la educación superior, las actividades de investigación y transferencia tecnológica en agricultura e industria.

Cuadro 4
Transferencias a empresas públicas nacionales en apoyo al desarrollo productivo, 2016-2021
(En millones de dólares a precios de 2021)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT)	18,16	2,04	0,00	0,00	8,25	38,13
Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E.	0,00	0,00	0,00	38,89	31,89	35,91
Belgrano Cargas y Logística	68,14	44,59	83,31	40,80	78,89	114,18
Fábrica Argentina de Aviones General San Martín	31,72	35,95	30,57	18,68	17,13	9,86
Fabricaciones Militares Sociedad del Estado	0,00	0,00	0,00	10,61	31,93	26,43
TANDANOR S.A	39,10	16,37	5,58	0,74	4,63	1,18
Total	157,12	98,95	119,45	109,70	172,73	225,69

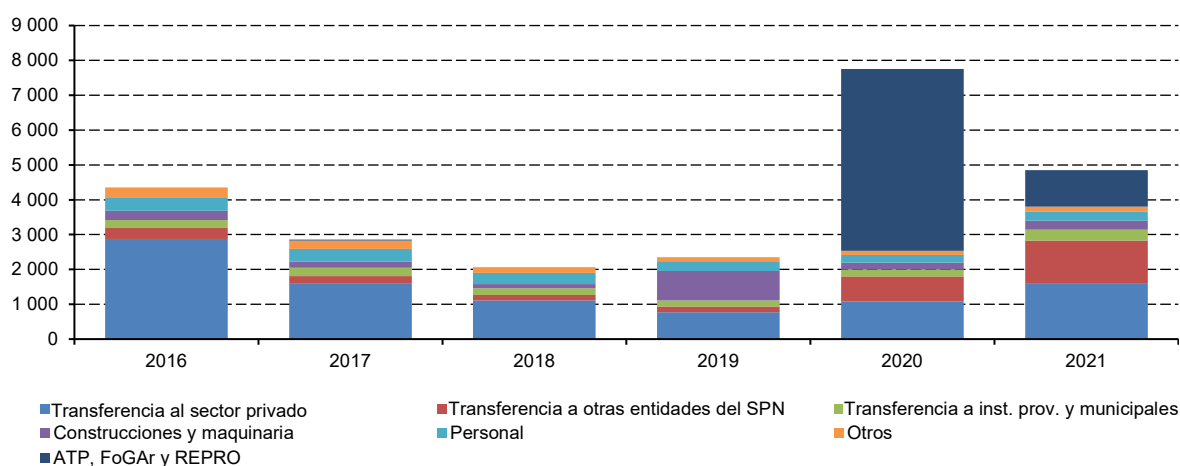
Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

El tercer rubro en importancia son las transferencias a instituciones del sector público provincial y municipal que llegan a 316 millones de dólares en 2021. Los principales destinos son transferencias de la Secretaría de Energía en el marco de los subsidios a la oferta de gas natural (137 millones) y transferencias del Ministerio de Educación para el mejoramiento de la educación técnico profesional y el uso de las nuevas tecnologías (83 millones). En la Argentina, la educación primaria y secundaria está a cargo de los gobiernos provinciales. También son relevantes las transferencias para promover los sectores de turismo y agricultura.

El cuarto rubro son las construcciones y maquinaria de equipo que reúne las obras de infraestructura y la compra de bienes de capital (256 millones). Los principales usos dentro de este rubro son la construcción de los reactores nucleares (CAREM y RA-10), las obras ferroviarias, la compra de los radares meteorológicos y las misiones satelitales. Finalmente, el quinto rubro es el gasto en personal, que comprende los salarios de los trabajadores que realizan actividades de innovación y transferencia tecnológica en las instituciones públicas de ciencia y tecnología (INTA, INTI, CNEA) y de los trabajadores que se desempeñan en el diseño y ejecución de programas de política de desarrollo productivo.

En cuanto a la evolución de la composición del gasto a lo largo del período, se destaca la reducción incesante de las transferencias al sector privado entre los años 2016 y 2019, lo cual se explica mayormente por la reducción de los subsidios a la oferta de gas. A partir de 2020, estas transferencias aumentan y este incremento se reparte en partes similares entre mayores subsidios a la oferta de gas y promoción al sector turístico que hasta entonces eran muy reducidas. Cabe destacar también el enorme aumento de las transferencias intra-sector público nacional desde 2020 que se explica por el aumento del apoyo a la industria y los servicios articulado desde fondos fiduciarios, como se explicó anteriormente.

Gráfico 6
Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por objeto, 2016-2021
(Millones de dólares a precios de 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

Cuadro 5
Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por objeto, 2016-2021
(En porcentajes)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Transferencia al sector privado	66,18	55,61	54,04	32,97	14,00	33,17
Transferencia a otras entidades del SPN	7,45	7,73	7,54	7,14	9,23	25,07
Transferencia a instituciones provinciales y municipales	4,96	8,30	9,62	7,12	2,47	6,52
Construcciones y maquinaria	6,17	6,14	5,93	36,15	2,61	5,27
Personal	8,46	12,85	15,56	11,07	2,90	5,43
Otros	6,78	8,20	7,09	5,12	1,49	2,92
ATP, FoGAR y REPRO	0,00	1,18	0,23	0,43	67,31	21,62
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

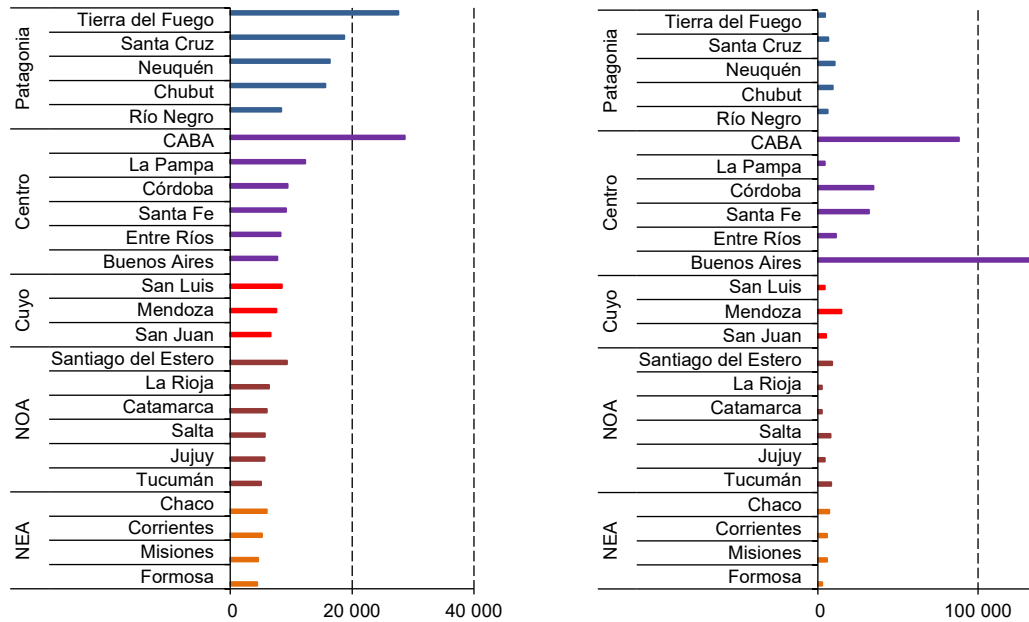
III. Distribución territorial del gasto público nacional de apoyo al desarrollo productivo y tecnológico

La Argentina exhibe una amplia desigualdad territorial que se manifiesta en brechas de capacidades productivas, ingreso, pobreza, infraestructura social, acceso a servicios básicos, entre otros aspectos. El Panel A del gráfico 7 muestra las diferencias de ingreso por provincia aproximadas mediante el Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita. Las regiones están ordenadas en orden decreciente por su PBG per cápita y con el mismo criterio se ordenan las provincias dentro de cada región. El Panel B muestra la distribución de la actividad económica entre las provincias (PBG). La política de desarrollo productivo puede contribuir a aminorar la desigualdad territorial si prioriza el apoyo a la construcción de capacidades productivas en los territorios más rezagados. En los apartados anteriores se estimó el esfuerzo fiscal en apoyo al desarrollo productivo del Gobierno Nacional, su composición, ejecución institucional y evolución reciente. En el presente apartado se analiza la distribución territorial de estos esfuerzos fiscales con el objetivo de estimar si es un factor amplificador o reductor de las brechas territoriales.

Los datos disponibles presentan algunas limitaciones para analizar la distribución territorial del gasto en política de desarrollo productivo. Sólo puede conocerse la distribución territorial del gasto público, pero no del gasto tributario dado que no está disponible esta información. Cabe señalar que algunos de los regímenes y exenciones impositivas tienen una asignación territorial específica. En el cuadro 2 presentado anteriormente se identifican 4 instrumentos de gasto tributario que tienen orientación geográfica. Entre ellos se encuentra el régimen que genera más gasto tributario, correspondiente a la promoción económica de Tierra del Fuego. También el de contribuciones patronales por zona geográfica, que establece que un porcentaje de estas contribuciones es devuelto a las empresas como crédito fiscal para el pago del IVA y este porcentaje varía según la zona del país, procurando dar ventajas fiscales a los territorios de menor grado de desarrollo. Por otro lado, algunos de los instrumentos con orientación principalmente sectorial incluyen algún criterio de priorización de las zonas geográficas más atrasadas. Por ejemplo, el régimen de promoción de la Economía del Conocimiento establece que las empresas que contraten trabajadores residentes en "zonas

desfavorables y/o provincias de menor desarrollo relativo" recibirán mayor crédito fiscal. Además, otros instrumentos promocionan un sector económico que tiene anclaje territorial específico y por lo tanto favorece al desarrollo de algunas zonas puntuales del país. Tal es el caso, por ejemplo, del régimen de promoción de la actividad minera y el régimen de inversiones para bosques cultivados.

Gráfico 7
Producto Bruto Geográfico per cápita (Panel A) y Producto Bruto Geográfico (Panel B), 2018
(Millones de dólares a precios de 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

Nota: NEA: Noreste Argentino. NOA: Noroeste Argentino.

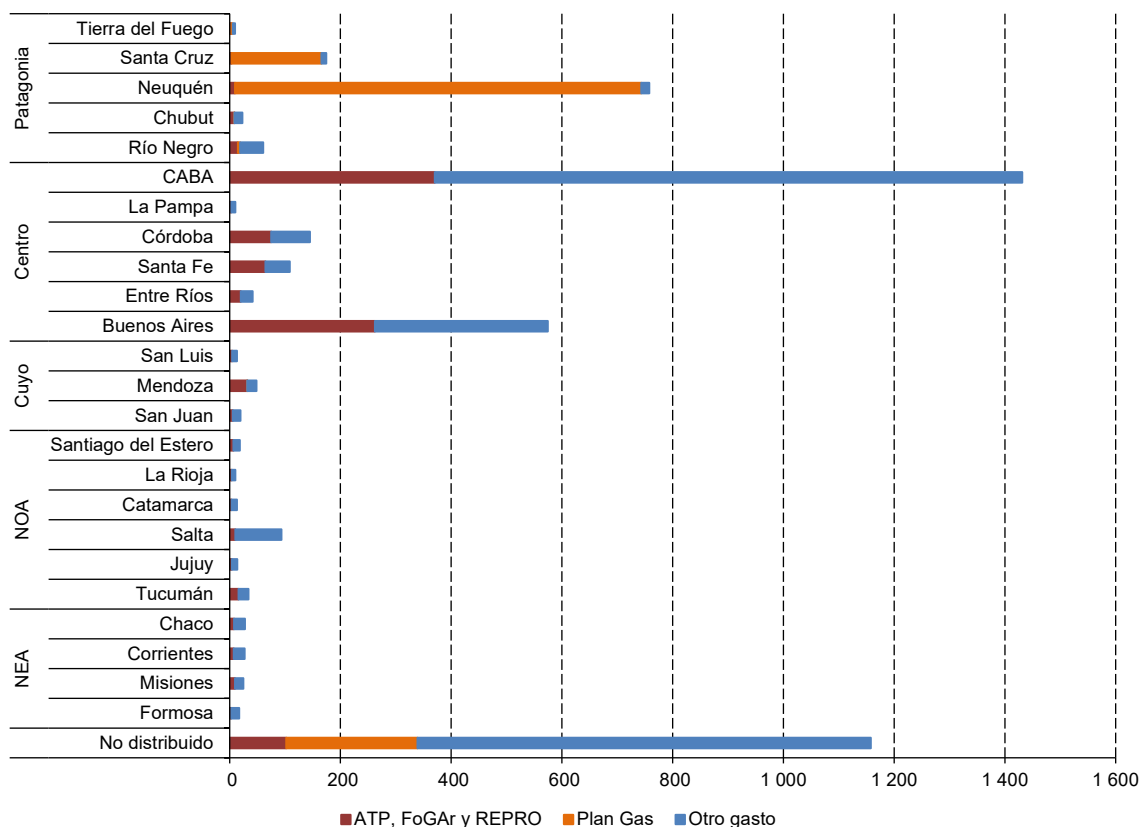
En consecuencia, el análisis de la distribución del apoyo del Gobierno Nacional al desarrollo productivo se circunscribe al reparto territorial de los esfuerzos de gasto público únicamente. La información disponible permite conocer la provincia de destino de cada partida de gasto público. En el caso de los programas que destinaron gasto a diferentes provincias se informa el importe consignado a cada una de ellas. Sin embargo, los datos disponibles imponen algunas restricciones al análisis. En primer lugar, el hecho de que sea la provincia la unidad territorial que se utiliza para discriminar la distribución geográfica del gasto no permite dar cuenta de heterogeneidades en el reparto dentro del territorio provincial, teniendo en cuenta que existen brechas de desarrollo también al interior de cada provincia. Una distribución por departamento permitiría realizar un análisis más detallado de la distribución geográfica del gasto y su vinculación con el grado de desarrollo productivo. No obstante, la distinción por provincias es pertinente en tanto permite dar cuenta de gran parte de la heterogeneidad en el grado de desarrollo de las capacidades productivas en el territorio argentino.

En segundo lugar, algunos de los programas reportan gasto sin discriminar por provincia. El gasto sin discriminación provincial llega en 2021 a 1.158 millones de dólares, 24% del total del gasto público en política de desarrollo productivo. Además, existe una distorsión en el gasto adjudicado a CABA, distrito al cual se le consignan 1.431 millones de dólares, 29% del total del gasto. Una parte de esta asignación desmedida se explica porque en la Capital Federal se radican las sedes centrales de la

mayoría de las instituciones que ejecutan política de desarrollo productivo. Por lo tanto, algunos programas reportan ejecución del gasto en CABA cuando en realidad el destino de los fondos es otra jurisdicción. Por ejemplo, se consignan a CABA casi 350 millones dólares de promoción turística nacional que en realidad impulsa el turismo en todo el país. También se atribuyen a CABA cerca de 200 millones de dólares del FONDEP, el programa más cuantioso del Ministerio de Desarrollo Productivo. La razón es que parte del FONDEP se utiliza para constituir un fideicomiso en el BICE para otorgar créditos a empresas. La sede del fideicomiso es CABA, aunque los créditos se otorguen a empresas radicadas en otras jurisdicciones. Asimismo, otra fuente de distorsión que amplía el gasto atribuido a CABA es que muchas empresas públicas y privadas que reciben asistencia tienen sede central en esta jurisdicción, aunque sus actividades se reparten en diferentes provincias.

El gráfico 8 muestra la distribución por provincia del gasto en apoyo al desarrollo productivo del Gobierno Nacional en 2021. Las provincias se agrupan en 5 regiones: Centro, Patagonia, Noroeste argentino (NOA), Noreste argentino (NEA) y Cuyo. En el gráfico 8 las regiones se presentan en el mismo orden que en el gráfico 7 y finalmente se presenta el gasto que no pudo ser clasificado. Se observa la centralidad que tiene el gasto que no se puede asignar a una provincia (No clasificado) y el gasto atribuido a CABA.

Gráfico 8
Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por provincia, 2021
(Millones de dólares a precios de 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.
 Nota: NEA: Noreste Argentino. NOA: Noroeste Argentino.

El gasto en política de desarrollo productivo destinado a cada provincia se discrimina a su vez en 3 rubros: gasto para hacer frente a la crisis sanitaria (ATP, FoGAR y REPRO), subsidios a la oferta de gas (Plan Gas) y los restantes programas de apoyo al desarrollo productivo (Otro gasto). Los subsidios a la oferta de gas tienen como destino a las provincias productoras de gas, en particular, desde yacimientos no convencionales. La mayor parte del gasto se lo lleva Neuquén, mientras que lo restante se distribuye entre Santa Cruz, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro y Mendoza (estas tres últimas provincias con montos muy menores).

Como es esperable, la distribución del gasto para hacer frente a la crisis sanitaria sigue aproximadamente el patrón de distribución del PBG (Panel A del gráfico 7). El REPRO, principal programa de este rubro es un instrumento de diseño horizontal que se asigna en función de la demanda por parte de las empresas en dificultades. Por lo tanto, es esperable que su patrón de ejecución territorial responda en forma aproximadamente proporcional a la distribución de las capacidades productivas. En cuanto al gasto en los demás instrumentos (Otro gasto), su distribución también tiene una relación positiva respecto al PBG, pero menos estrecha.

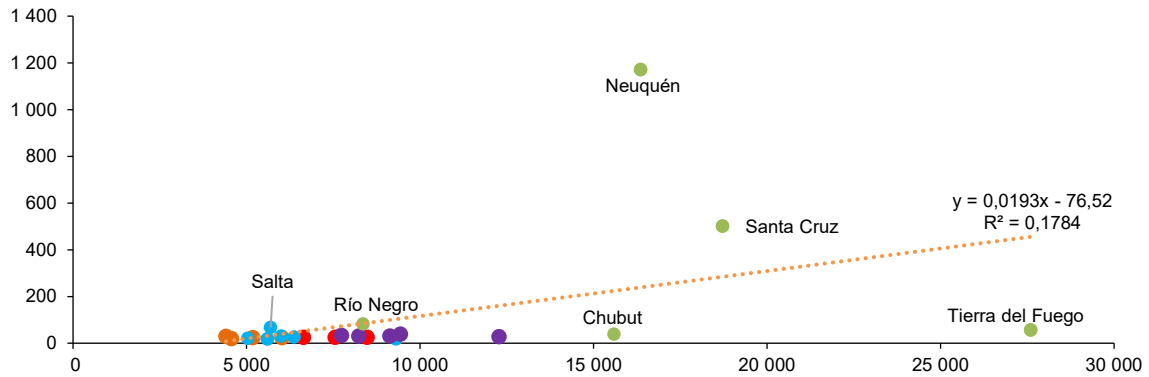
Continuando con el análisis de la progresividad territorial del gasto en apoyo al desarrollo productivo, el gráfico 9 muestra el gasto per cápita destinado a cada provincia y el PBG per cápita. No incluye a CABA debido a que esta jurisdicción concentra un gasto excesivo por las razones ya mencionadas. En el Panel A, se observa una relación positiva entre el gasto y el PBG per cápita, indicando que el gasto en política de desarrollo productivo tiene distribución territorial de carácter regresivo. Se destaca el alto valor del gasto con destino en las provincias que participan de los subsidios a la oferta de gas. En menor medida, resaltan los valores de Salta, que se explica por la ejecución de obras ferroviarias en esa provincia, y de Río Negro, explicado por las actividades de la CNEA y la CONAE en la ciudad de San Carlos de Bariloche perteneciente a esta provincia. El Panel B excluye al gasto asociado a la emergencia sanitaria, dando como resultado una relación positiva apenas más débil. La razón es que el gasto para atender la emergencia asistió a empresas en dificultades, por lo que se dirigió en mayor medida a los territorios de más desarrollados en los que se concentran las empresas. Finalmente, cuando se excluyen los subsidios a la oferta de gas (Panel C), la tendencia positiva desaparece casi totalmente. Esto se debe a que el subsidio a la oferta de gas es de gran magnitud y se destina a pocas provincias donde se encuentran los yacimientos y cuyo PBG per cápita es superior a la media nacional.

En suma, los paneles del gráfico 9 muestran que existe heterogeneidad en el reparto del gasto entre las provincias (distancia vertical entre los puntos), pero que el PBG per cápita no es un buen predictor de la misma. La distribución territorial del gasto no exhibe un ordenamiento marcado en términos progresivo ni regresivo, lo cual es un resultado subrayable dado que este gasto suele ser atraído mayormente por los distritos con más capacidades productivas.

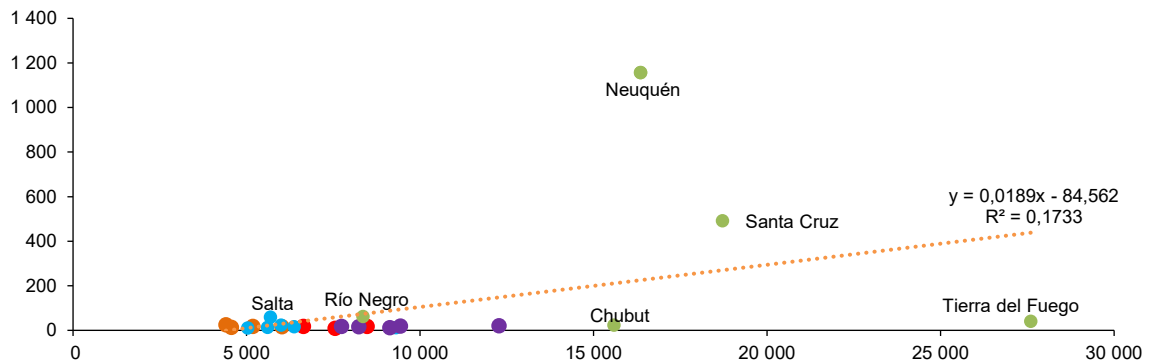
Este resultado puede deberse a la incidencia de dos factores contrapuestos. Por un lado, un factor de asignación regresiva del gasto que proviene de la demanda empresarial por participar en los programas de apoyo al desarrollo productivo. La asignación territorial efectiva de instrumentos orientados a fortalecer las capacidades de las empresas está incida por su presentación a las convocatorias, por esta razón los territorios de mayor desarrollo productivo tienen más posibilidades de atraer este tipo de gasto. Así, el gasto en estos instrumentos de política de apoyo al desarrollo productivo suele ser absorbidos mayormente por los territorios con más capacidades productivas. La distribución del gasto para asistencia ante la emergencia sanitaria es un ejemplo de este tipo de gasto.

Gráfico 9
Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional per cápita^a por provincia^b, 2021
(eje vertical) y Producto Bruto Geográfico per cápita, 2018 (eje horizontal)
(Dólares a precios de 2021)

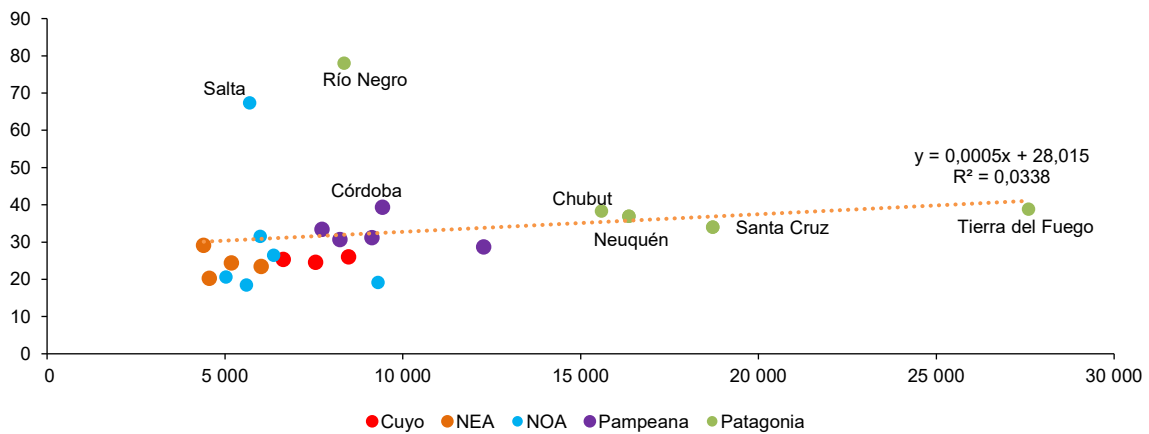
A. Incluye la totalidad del gasto



B. excluye subsidios para atender la emergencia sanitaria



C. excluye subsidios a la oferta de gas y para atender a la emergencia sanitaria



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

Nota: NEA: Noreste Argentino. NOA: Noroeste Argentino.

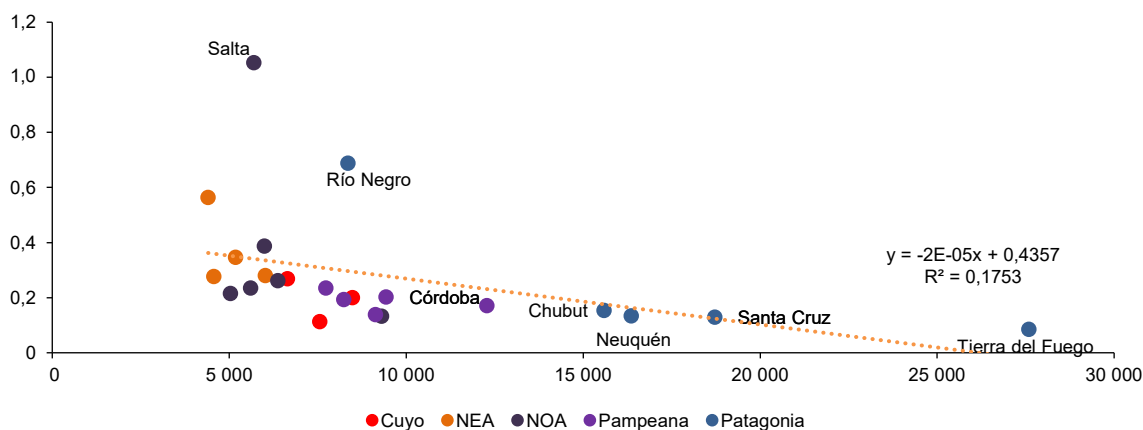
^a El gasto en política de desarrollo per cápita se calcula utilizando datos de población del año 2018.

^b Se excluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por otro lado, la existencia de mecanismos de orientación progresiva de la política de desarrollo productivo que priorizan a los territorios menos desarrollados. Los mecanismos de orientación pueden ser de dos tipos. En primer lugar, cuando se trata de instrumentos que se orientan al fortalecimiento de las capacidades de las empresas, pueden establecerse cupos o mayores beneficios para las empresas localizadas en zonas desfavorables. Además, si los instrumentos tienen orientación sectorial, pueden destinarse a sectores que tienen raigambre en los territorios de menor desarrollo relativo, como las economías regionales. En segundo lugar, el gasto que involucra mayor protagonismo de instituciones públicas, como institutos tecnológicos o universidades, puede destinarse directamente hacia las regiones más atrasadas.

La relación entre la distribución del gasto y el nivel de ingreso se vuelve algo más estrecha si se utiliza como indicador de distribución del gasto al porcentaje que representa el gasto destinado a una provincia en su PBG (gráfico 10). Las provincias de mayor ingreso per cápita reciben menor gasto en relación con su nivel de ingreso. Considerando conjuntamente la distribución medida por ambos indicadores puede decirse en forma estilizada que la distribución territorial del gasto en política de desarrollo productivo en la Argentina tiene como componente normativo implícito el acortamiento de la brecha de ingreso relativa entre provincias, no así la brecha absoluta⁶⁸. Cabe señalar que esta observación surge del análisis a posteriori de la distribución geográfica de los recursos, no de un relevamiento de las decisiones explícitas tomadas por los organismos de ejecución de las políticas para la asignación geográfica del gasto. Aunque como se indicó a lo largo del documento, existen en algunas áreas de política de desarrollo productivo un objetivo explícito de favorecer a las regiones más atrasadas.

Gráfico 10
Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional como porcentaje del Producto Bruto Geográfico (excluye subsidios a la oferta de gas y para atender la emergencia sanitaria) por provincia, 2021 (eje vertical) y Producto Bruto Geográfico per cápita, 2018 (eje horizontal) (Porcentaje y dólares a precios de 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

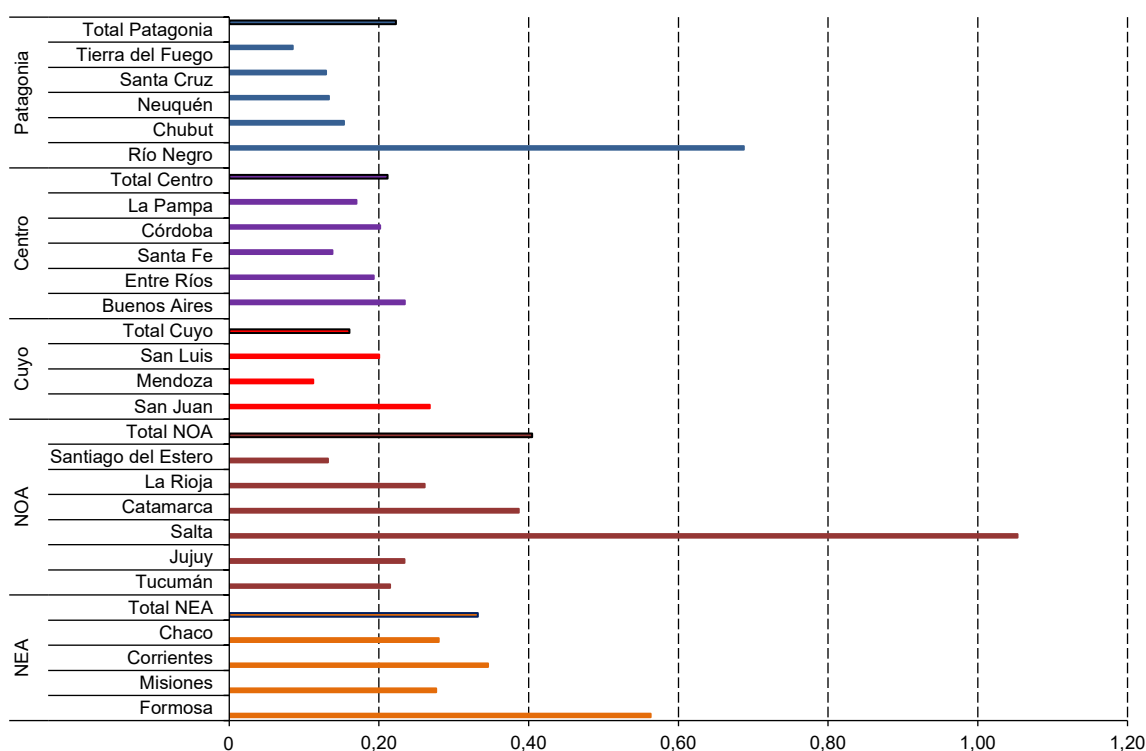
Nota: NEA: Noreste Argentino. NOA: Noroeste Argentino.

La heterogeneidad aludida en el reparto del gasto entre las provincias implica que existen territorios más y menos favorecidos por la política de desarrollo productivo. Además del nivel de ingreso, la región a la cual pertenece cada provincia también explica parcialmente la distribución del

⁶⁸ Con brecha de ingreso absoluta se refiere a la diferencia aritmética entre el ingreso per cápita de dos provincias determinadas. Con brecha de ingreso relativa se refiere al cociente aritmético entre el ingreso per cápita de dos provincias determinadas.

gasto. El gráfico 11 muestra el mismo indicador de distribución del gasto que el gráfico 10, pero agrupando las provincias por región para facilitar las comparaciones entre regiones y dentro de cada región. Las provincias de las regiones de menor nivel de ingreso, NEA y NOA, son relativamente más beneficiadas que las provincias de las áreas más ricas (centro y patagónica). Esto es así porque las provincias que conforman el NEA y, en menor medida, el NOA reciben gasto en valores per cápita similares a los de provincias de regiones de mayor PBG per cápita como las provincias del centro y patagónicas. Sin embargo, en los paneles del gráfico 9 que las provincias patagónicas reciben en promedio mayor gasto per cápita que las demás regiones, pero por tratarse de una región de alto nivel de ingreso per cápita, el indicador en el gráfico 11 arroja un valor menor. La Patagonia recibe un tratamiento prioritario porque, por motivos de soberanía nacional, se requiere incrementar la cantidad de habitantes en esta región poco poblada. Igualmente, no debe perderse de vista que también existen heterogeneidad dentro de cada región.

Gráfico 11
Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional como porcentaje del Producto Bruto Geográfico (excluye subsidios a la oferta de gas y para atender la emergencia sanitaria) por provincia, 2021
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

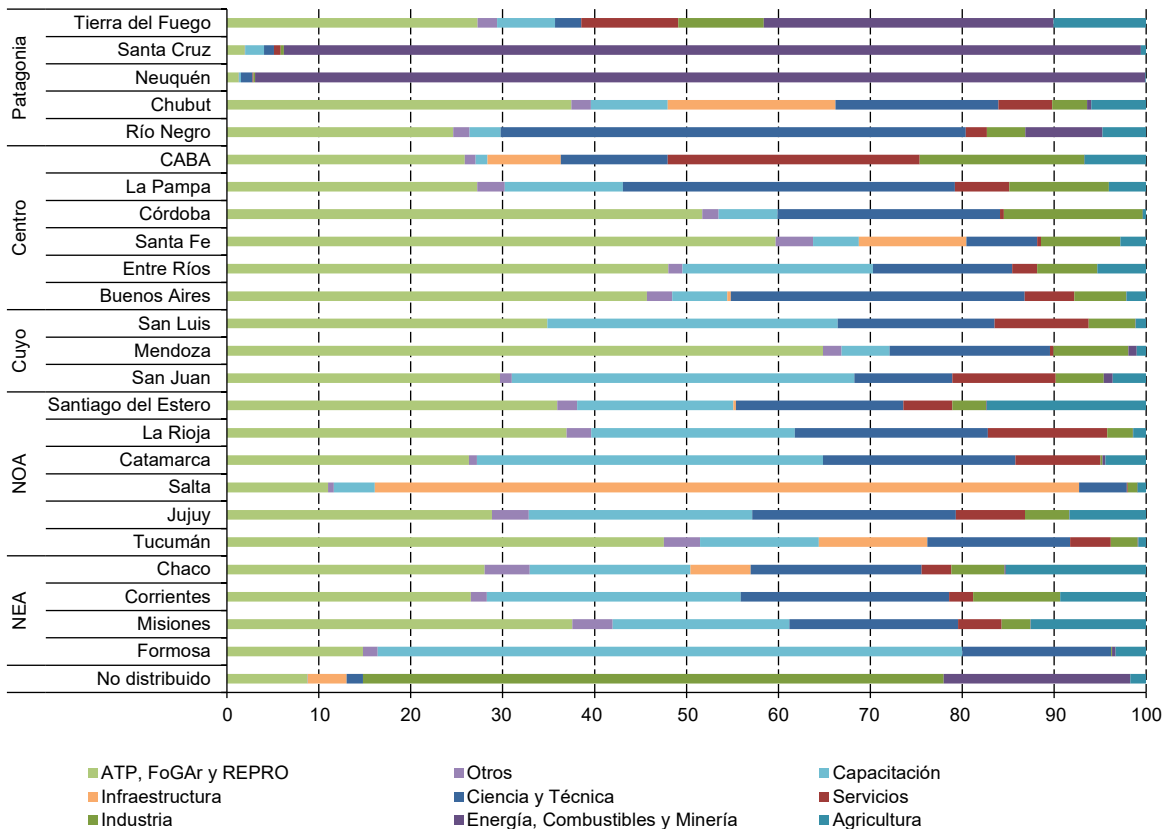
Nota: NEA: Noreste Argentino. NOA: Noroeste Argentino.

Una vez caracterizada la distribución territorial del gasto, se avanza en la descripción de la composición del gasto que se destina a cada provincia con el objetivo de entender los factores que inciden en tal resultado. En el gráfico 12, que muestra la composición por función del gasto destinado a cada provincia. Se observan algunas particularidades ya señaladas anteriormente. Se destacan las provincias en las cuáles la composición del gasto se concentra en algún rubro específico. En Salta el gasto en infraestructura representa una proporción inusitada del gasto total recibido por esta provincia,

lo mismo sucede en Río Negro con el gasto en la función ciencia y técnica. El gasto en infraestructura se concentra en pocas provincias donde se ejecutan obras de gran magnitud durante 2021. Asimismo, en Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego se destaca el gasto en la función energía y combustibles debido a los ya mencionados subsidios a la oferta de gas.

En lo que respecta al restante gasto orientado a sectores, el gasto en la función industria también exhibe una elevada concentración, alcanzando mayor participación en las provincias de la región centro por ser las más industrializadas del país. En cambio, el gasto en la función agricultura es territorialmente más desconcentrado porque en cada provincia el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca promueve las actividades agropecuarias específicas de la zona o “economías regionales”, como comúnmente se las denomina en la Argentina. En general, estas economías regionales están localizadas en las zonas más atrasadas, por lo que su promoción es territorialmente progresiva. El gasto en la función servicios también está fuertemente desconcentrado. Corresponde fundamentalmente a la promoción del sector turismo que alcanza a casi todas las provincias del país.

Gráfico 12
Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por provincia y función, 2021
(Composición y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

El gasto en ciencia y técnica representa una proporción similar del gasto en todas las provincias, excepto en las ya señaladas. La razón es que el 45% del gasto en esta función que tiene asignación provincial (excluyendo el destinado a CABA y al no clasificado) corresponde a las actividades del INTA, institución que, como se mencionó anteriormente, tiene amplia capilaridad territorial, por lo que asigna

su gasto con notoria equidad entre las distintas provincias. En cada provincia INTA ejecuta actividades de investigación y transferencia tecnológica vinculadas a las economías regionales, las cuáles son muy variadas debido a los diferentes ecosistemas que se reparten en las distintas zonas del país. La asignación territorial del gasto es más concentrada en las demás instituciones públicas de ciencia y tecnología. El INTI y la Agencia de I+D+i reúnen su gasto en las provincias con más capacidades productivas, particularmente la Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. La CNEA centraliza su gasto en las provincias de Buenos Aires (construcción de reactores nucleares), Río Negro y Neuquén. La CONEA concentra sus actividades en las provincias de Córdoba (construcción del vehículo lanzador) y Río Negro (misiones satelitales).

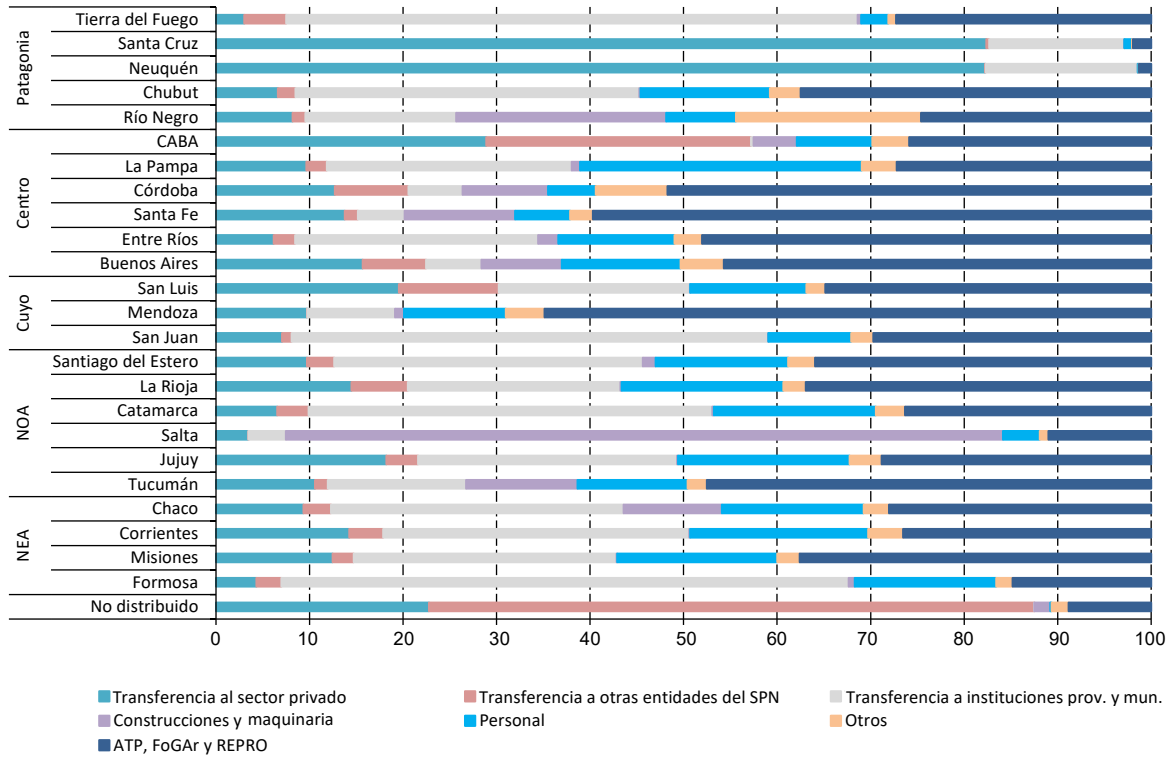
Finalmente, el gasto en la función capacitación destaca su participación en las provincias del NOA y NEA, en particular de Formosa. Casi el 42% del gasto en esta función corresponde al desarrollo de la educación superior, gasto que se reparte territorialmente en forma bastante homogénea (contemplando el tamaño de la población de cada provincia). Este gasto se destina al apoyo de institutos tecnológicos de formación profesional en articulación con las universidades y para el otorgamiento de becas para estudiar carreras estratégicas. Cabe destacar que todas las provincias tienen presencia de al menos una universidad nacional en su territorio. El otro gran componente del gasto en capacitación es el fortalecimiento de la educación técnico profesional (cerca de 50%). El gobierno nacional y los gobiernos provinciales se articulan para la ejecución de esta actividad dado que la educación primaria y secundaria está a cargo de estos últimos. El gasto en esta actividad está fuertemente sesgado hacia provincias de menor grado de desarrollo productivo, especialmente las que conforman el NOA y el NEA. Estas provincias reciben en concepto de gasto por esta actividad importes incluso mayores en términos absolutos al que reciben provincias mucho más pobladas. Por lo tanto, el gasto en las funciones de capacitación, agricultura y, en menor medida, servicios (turismo) es el esfuerzo de apoyo al desarrollo productivo de más progresividad en términos territoriales.

El gráfico 13 muestra la composición por objeto del gasto destinado a cada provincia. Nuevamente se destacan las provincias a las cuáles se destinan los subsidios a la oferta de gas, en las que el gasto se concentra en las transferencias al sector privado.

Las transferencias a instituciones provinciales y municipales tienen más participación en provincias de bajos ingresos como las del NEA y NOA. Las provincias de estas regiones son priorizadas para la percepción de transferencias al nivel provincial y municipal debido a la ejecución de programas de capacitación y de apoyo al sector agropecuario que involucran a los estados subnacionales y que tienen una distribución que prioriza a los territorios menos desarrollados. En materia de capacitación, el apoyo a la educación técnica y profesional se concentra en esas provincias y comprende la participación de los estados provinciales que tienen a su cargo la educación primaria y secundaria. En cuanto al apoyo al sector agropecuario, las transferencias se explican por la cooperación del estado nacional con los gobiernos provinciales en el fomento de economías regionales (bobinas, caprinas, forestal) y la prevención de la emergencia agropecuaria (por ejemplo, en caso de sequías).

También tienen un carácter progresivo las transferencias a universidades nacionales, que están incluidas entre las transferencias a otras entidades del sector público. Estas transferencias comprenden partidas que exceden a la actividad educativa corriente de las universidades, tales como la implementación de políticas para el desarrollo del agregado de valor en las cadenas agroalimentarias y el desarrollo de institutos tecnológicos de formación profesional. Si bien las transferencias a universidades implican un gasto muy menor en el total del gasto en políticas de desarrollo productivo, tiene un impacto territorial de magnitud debido a la presencia capilar de las universidades.

Gráfico 13
Gasto público en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional por provincia y objeto, 2021
(Composición y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

IV. Comparación del gasto público provincial y nacional en política de desarrollo productivo⁶⁹

En este capítulo se presenta una estimación cuantitativa del gasto público en política de desarrollo productivo (PDP) realizado por los gobiernos de las provincias⁷⁰ en el año 2022. Asimismo, se estima el gasto en política de desarrollo productivo del gobierno nacional para el mismo año y su distribución entre las diferentes provincias donde se destina el gasto.

Como se explicó anteriormente, los esfuerzos de PDP en la Argentina pueden clasificarse en dos grandes áreas de intervención: la formación de capacidades científicas y tecnológicas y el apoyo selectivo a firmas. Dentro de estas dos grandes áreas de intervención, pueden identificarse al menos nueve tipos de instrumentos de política de desarrollo productivo ejecutados en la Argentina tanto por el gobierno nacional como por algunos de los gobiernos provinciales: crédito en condiciones favorables, gastos tributarios ocasionados por exenciones o reducciones impositivas, subsidios selectivos a sectores específicos o unidades productivas determinadas (por ejemplo, a mipymes o cooperativas), normas de regulación o control de actividades económicas, apoyo directo a la ciencia y la tecnología, las actividades de empresas públicas, la inversión en infraestructura orientada a impulsar la producción, la capacitación laboral y la compra pública. Además, el gobierno nacional tiene la potestad de regular el comercio exterior estableciendo aranceles y licencias de exportación e importación y rubricando acuerdos comerciales.

Cabe señalar que algunos de los instrumentos mencionados no requieren de esfuerzos de gasto público o los requieren marginalmente, por lo que la estimación realizada en este capítulo refiere a una parte del conjunto de políticas desplegadas con este fin. Por ejemplo, el apoyo crediticio puede direccionarse a través de los bancos públicos nacionales y provinciales e incluso a nivel nacional el Banco

⁶⁹ Se agradecen los comentarios de Fernando García Díaz que ayudaron a la elaboración de los capítulos IV, V y VI de este documento. Asimismo, se agradece a Aldana Gonzalez Passetti y Daniel Vega por su colaboración en la elaboración de la información aquí presentada.

⁷⁰ Para abreviar, en este documento se utiliza el término provincias para referirse a las 24 jurisdicciones subnacionales en que se divide la Argentina: 23 provincias y un distrito federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Central de la República Argentina (BCRA) está facultado para direccionar el crédito con fines productivos en virtud de la reforma de su Carta Orgánica en el año 2012⁷¹. Sólo requiere de un esfuerzo de gasto público cuando se subsidia la tasa de interés del préstamo para reducir el costo a pagar por el deudor o cuando se capitalizan fondos que se utilizan para dar créditos o proveer garantías crediticias, como el Fondo de Garantías Argentino (FoGar)⁷². Por su parte, las actividades de las empresas públicas sólo implican gasto público cuando reciben subsidios por parte del gobierno. En lo que respecta a los beneficios impositivos, si bien requieren de un esfuerzo fiscal, es bajo la forma de gasto tributario en lugar de gasto público.

Para estimar el gasto público provincial en PDP se utiliza como fuente la cuenta de inversión de cada jurisdicción y en los casos en que esta información no está disponible se utiliza la ejecución presupuestaria⁷³. Se identifican los montos asignados a política de desarrollo productivo por medio de la clasificación del gasto por finalidad y función, dado que los datos sobre el gasto público provincial para el año 2022 no se encuentra disponible para todas las jurisdicciones con un nivel de detalle mayor, por ejemplo, por programa o institución (ministerio, secretaría, entes estatales)⁷⁴. Las funciones que son consideradas gasto en desarrollo productivo en este documento son Ciencia y tecnología, Agropecuaria, Industria y Comercio, turismo y otros servicios. La primera de las funciones mencionadas corresponde a esfuerzos enmarcados en el área de intervención orientada a la formación de capacidades científicas y tecnológicas, mientras que las restantes 3 funciones corresponden al área de intervención orientada al apoyo selectivo a firmas. En cada una de las funciones se comprende el gasto en los instrumentos mencionados, pero la información disponible no permite distinguir el gasto correspondiente a cada instrumento. El gasto relevado incluye la Administración Central provincial y las agencias o entes descentralizados provinciales.

Si bien la correspondencia entre estas funciones y los programas de política de desarrollo productivo no es exacta, la utilización de la misma metodología para la estimación de todas las provincias y para el gobierno nacional posibilita la comparabilidad de los resultados entre jurisdicciones⁷⁵. Cabe señalar que la metodología utilizada omite los esfuerzos en capacitación técnico profesional, como oficios o carreras cortas, ya que corresponden a la función Educación, decidiéndose no incluir esta función como parte del gasto en política de desarrollo productivo porque la mayor parte corresponde al gasto para el funcionamiento de las escuelas primarias y secundarias que en la Argentina están a cargo de los gobiernos provinciales.

Así como se estima el gasto en apoyo al desarrollo productivo realizado por los gobiernos provinciales, se estima el gasto realizado por el gobierno nacional siguiendo el mismo método⁷⁶. El objetivo es conocer la

⁷¹ Ley 26.739.

⁷² El FoGar es un fideicomiso público a través del cual se facilita el acceso al crédito para las MiPyMES mediante garantías totales o parciales en respaldo de créditos otorgados por entidades financieras. Fue creado por la Ley 25.300 del año 2000 y reimpulsado por la Ley 27.444 del año 2018.

⁷³ Se utiliza como fuente a la cuenta de inversión para realizar la estimación correspondiente a la mitad de las provincias, y a la ejecución presupuestaria para la otra mitad, según disponibilidad de información.

⁷⁴ En el caso de una provincia en la cual la cuenta inversión y la ejecución presupuestaria no discrimina el gasto por finalidad y función, se utiliza la clasificación institucional para estimar el gasto en política de desarrollo productivo.

⁷⁵ Para una de las provincias para la cual está disponible el dato del gasto público a nivel de programa, se realiza la estimación identificando cuáles programas corresponden a política de desarrollo productivo. Se encuentra que la estimación realizada con información por programa arroja un monto 23% superior a la estimación realizada con información por función.

⁷⁶ A nivel nacional está disponible la información de gasto público desagregada por programa, lo cual permite realizar un cálculo más preciso del gasto en política de desarrollo productivo, utilizando la misma metodología que en el Capítulo II de este documento. El monto estimado para el gasto en políticas de desarrollo productivo del gobierno nacional utilizando la información por programa es 17% mayor que el monto estimado utilizando la información por finalidad y función. Las razones de la discrepancia son similares a las halladas a nivel provincial. En la estimación por programa, se incluyen partidas correspondientes a capacitación laboral y obras de infraestructura en apoyo al desarrollo productivo que no se consideran en el cálculo por finalidad y función porque son clasificadas en funciones que no fueron seleccionadas debido a que abarcan mayormente gastos que no tiene el objetivo principal de promover el desarrollo productivo. Parte del gasto en capacitación laboral es clasificado en las funciones de Educación o Trabajo y parte de las obras de infraestructura, en las funciones Transporte o Energía, Combustibles y Minería. No obstante, se decide utilizar la estimación por finalidad y función para hacerla comparable con la estimación realizada para el gasto provincial.

distribución del gasto en apoyo al desarrollo productivo entre los dos niveles de gobierno. Además, la información disponible permite estimar la distribución geográfica del gasto del gobierno nacional, es decir, cómo se reparte el destino del apoyo al desarrollo productivo nacional entre las provincias⁷⁷.

Los resultados muestran que las provincias realizan un esfuerzo de gasto público muy significativo en materia de PDP. En el año 2022 las 24 provincias argentinas gastaron 201.817 millones de pesos corrientes (1.480 millones de USD⁷⁸) o 4.398 pesos corrientes por habitante (32 USD). Este gasto representa 1,4% del gasto público total de los gobiernos provinciales o 0,29% del Valor Agregado Bruto (VAB). Por su parte, el gasto público del gobierno nacional en apoyo al desarrollo productivo en 2022 es de 401.948 millones de pesos corrientes (2.948 millones de USD) o 8.759 pesos corrientes por habitante (64 USD). Este monto representa 2,3% del gasto público total del gobierno nacional o 0,58% del VAB. Sumando los esfuerzos provinciales y nacionales, el gasto público en apoyo al desarrollo productivo alcanza en 2022 los 603.766 millones de pesos corrientes (4.428 millones de dólares), lo que representa 0,87% del VAB. Los esfuerzos mayoritarios son realizados por el nivel nacional (66,6%), aunque los resultados muestran que los esfuerzos provinciales son de una magnitud relevante, lo que refuerza la importancia de la coordinación multinivel para la eficacia de la PDP en la Argentina.

El cuadro 6 muestra la distribución del gasto en política de desarrollo productivo (PDP) de los niveles nacional y provincial de gobierno entre las regiones Norte, Centro y Sur del país⁷⁹, así como también algunos indicadores económicos y demográficos. La Región Centro concentra la mayor parte de la población y la economía local (fila 1 y 2) y es el área más industrializada del país (fila 4). La Región Sur es la de menor peso en la economía nacional (fila 1) y la más despoblada (fila 2), al mismo tiempo que exhibe el mayor nivel de ingreso per cápita (fila 3). La Región Norte es la de menor ingreso per cápita (fila 3) y donde los gobiernos provinciales tienen mayor participación en la economía (fila 5).

Al comparar la fila 1 (participación de cada región en el VAB nacional) y la fila 7 (participación de cada región como destino del gasto nacional en PDP), se observa que la distribución regional del gasto nacional en PDP es muy similar a la del VAB. En consecuencia, el gasto nacional en PDP exhibe una participación similar en el VAB en las 3 regiones (fila 9). Asimismo, el Panel A del gráfico 1 muestra indicios de que las provincias con mayor VAB per cápita son destinatarias de más gasto nacional en PDP, como indica la débil tendencia positiva. Nuevamente, la distribución territorial del gasto no exhibe un ordenamiento marcado en términos progresivo ni regresivo debido a la incidencia de los dos factores contrapuestos ya señalados en el Capítulo III. Por un lado, un factor de asignación regresiva del gasto que proviene de la demanda empresarial por participar en los programas de apoyo al desarrollo productivo. Por el otro, los mecanismos de orientación progresiva del gasto nacional en PDP que priorizan a los territorios menos desarrollados.

⁷⁷ En la información disponible, el 21,5% del gasto nacional en PDP no tiene asignado a cuál provincia se destina (es clasificado como nacional, interprovincial o no clasificado). A su vez, 38,4% del gasto nacional en PDP se informa como destinado a CABA, una cantidad sobreestimada debido a que esta jurisdicción es la capital nacional y allí se radican los ministerios nacionales y también las sedes centrales de muchas empresas que pueden ser beneficiarias de la PDP. Se realiza una corrección aproximada de este sesgo en la información sobre distribución territorial del gasto nacional en PDP asignando con destino a CABA un monto de gasto nacional en PDP que tiene la misma proporción con su VAB que el promedio del resto de las provincias que conforman la región centro. El restante gasto atribuido a CABA en la información disponible más el gasto que no tiene asignación territorial, es redistribuido a cada región según su participación en el gasto nacional en PDP que es informado correctamente. En esta estimación el gasto público nacional en PDP destinado a CABA desciende a 19,4%.

⁷⁸ Calculado al tipo de cambio vendedor del Banco de la Nación Argentina promedio de 2022.

⁷⁹ A continuación, se indica la distribución de las provincias entre las tres regiones que conforman la Argentina. Región Norte: Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. Región Centro: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, San Juan, San Luis y Santa Fe. Región Sur: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

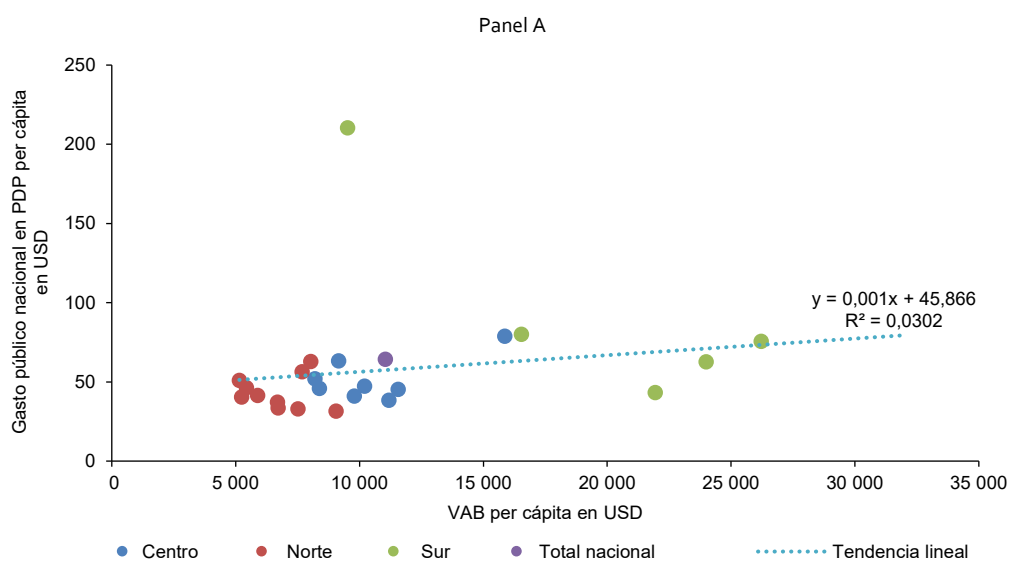
Cuadro 6
Gasto público provincial y nacional en política de desarrollo productivo, por región, 2022
(En porcentajes)

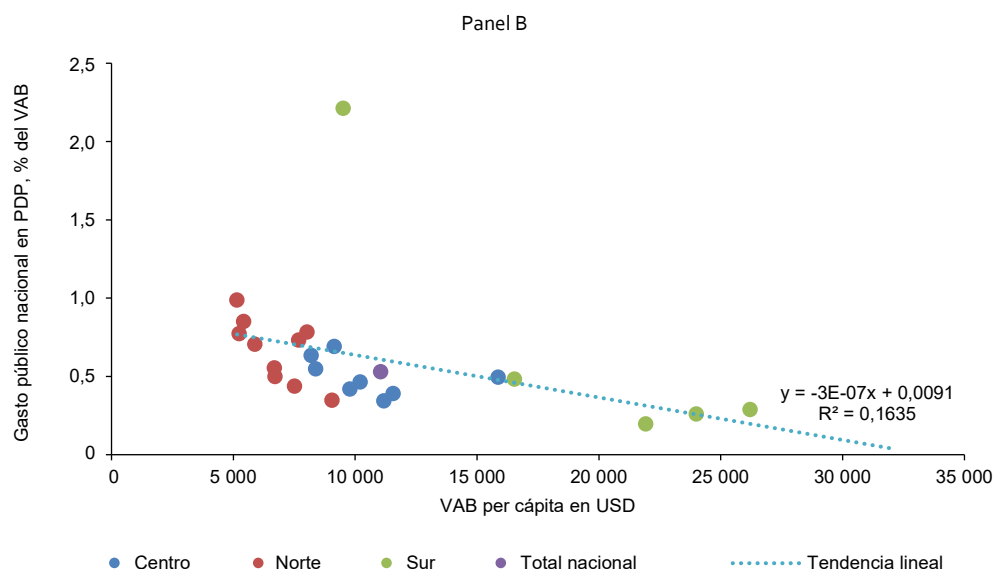
	Región			Total nacional	
	Norte	Centro	Sur		
Indicadores económicos y demográficos					
1	Participación de la región en el VAB total nacional	13,06%	77,59%	9,36%	100%
2	Participación de la región en la población total nacional	21,98%	72,40%	5,62%	100%
3	VAB a precios corrientes de 2022, per cápita en USD	6.558	11.831	18.399	11.041
4	Participación de la manufacturera en el VAB total	11,9%	22,3%	9,8%	19,8%
5	Gasto provincial total, % del VAB	36,7%	17,9%	22,6%	20,7%
Distribución del gasto en PDP					
6	Gasto en PDP Provincial, participación en el total	32,43%	58,05%	9,52%	100%
7	Gasto en PDP Nacional, participación en el total	13,92%	76,41%	9,68%	100%
8	Gasto en PDP Provincial, per cápita en USD	47,59	25,86	54,70	32,25
9	Gasto en PDP Nacional, per cápita en USD	40,68	67,79	110,68	64,24
10	Gasto en PDP Provincial, porcentaje del VAB	0,73%	0,22%	0,30%	0,29%
11	Gasto en PDP Nacional, porcentaje del VAB	0,62%	0,57%	0,60%	0,58%
12	Gasto en PDP Provincial, porcentaje del presupuesto provincial	1,98%	1,22%	1,32%	1,41%

Fuente: Elaboración propia con datos de cuentas de inversión y ejecuciones presupuestarias provinciales y nacionales, CEPAL e INDEC.

Así, el Panel B del gráfico 14, que muestra el gasto nacional destinado a cada jurisdicción como porcentaje de su VAB, la tendencia se vuelve levemente negativa. Las provincias de mayor ingreso per cápita reciben menor gasto en relación con su nivel de ingreso, sugiriendo un moderado sesgo progresivo en el reparto del gasto nacional al medir la distribución con este indicador. Nuevamente, considerando conjuntamente la distribución medida por ambos indicadores puede decirse en forma estilizada que la distribución territorial del gasto en PDP en la Argentina tiene como componente normativo implícito el acortamiento de la brecha de ingreso relativa entre provincias, no así la brecha absoluta.

Gráfico 14
Gasto público nacional en política de desarrollo productivo per cápita
(En USD (Panel A) y como porcentaje del VAB (Panel B) y Valor Agregado Bruto (VAB) per cápita en USD)





Fuente: Elaboración propia con datos de cuentas de inversión y ejecuciones presupuestarias provinciales y nacionales, CEPAL e INDEC.

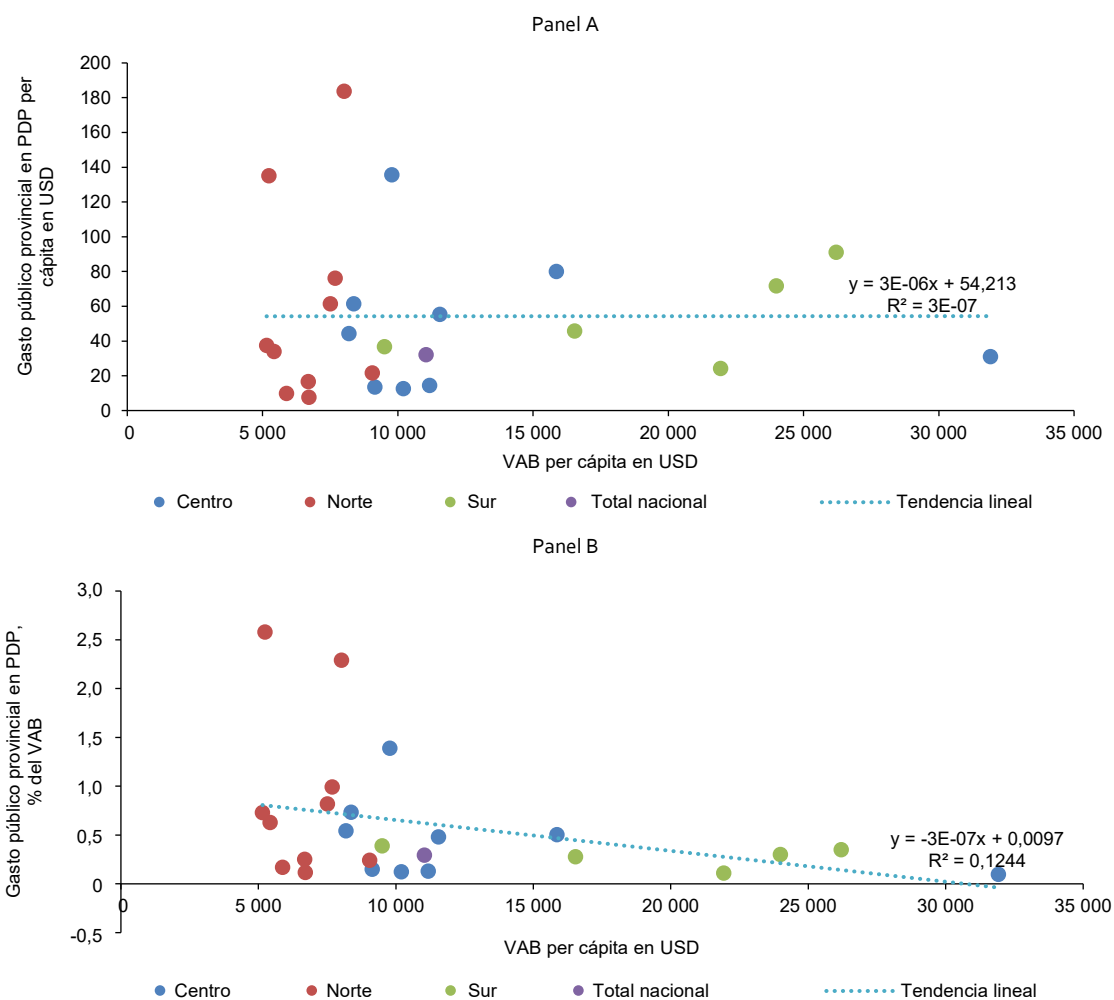
Nota: En la ecuación de regresión lineal, el coeficiente de la variable x no es estadísticamente significativo con un nivel de confianza de 90%. Se excluye el valor correspondiente a CABA debido a que esta jurisdicción es destinataria de un valor inusualmente alto de gasto en política de desarrollo productivo por su condición de Capital Federal.

En la ecuación de regresión lineal, el coeficiente de la variable x es estadísticamente significativo con un nivel de confianza de 90%.

Como fue mencionado anteriormente, el gasto en PDP del gobierno nacional es mayor al gasto en PDP del conjunto de los gobiernos provinciales. Esto se verifica en el total nacional y en las regiones Centro y Sur, pero no en la Región Norte, donde el gasto provincial es en promedio levemente más alto que el nacional (filas 8 y 9 del cuadro 6). Las provincias del norte en promedio gastan más que las otras regiones en relación con su Valor Agregado Bruto (VAB) (filas 8 y 10 del cuadro 6). Esto se debe a dos factores. Por un lado, el total del gasto público provincial en esta región es mayor al de las otras dos regiones relación al VAB, es decir, los gobiernos provinciales tienen mayor participación en la economía provincial en esta región (fila 5 del cuadro 6). Por otro lado, los gobiernos provinciales de la región norte gastan mayor porcentaje de su presupuesto en política de desarrollo productivo que sus pares de las otras dos regiones (fila 12 del cuadro 6).

Así, el ingreso per cápita no es un buen predictor de los esfuerzos de gasto per cápita en PDP de las provincias (Panel A del gráfico 15), es decir, las provincias más ricas no realizan mayores esfuerzos en PDP por habitante. De hecho, sí existe una moderada relación negativa respecto al gasto en PDP como porcentaje del VAB (Panel B del gráfico 15) que se explica por los dos factores mencionados anteriormente. En suma, el gasto provincial en PDP muestra una distribución respecto al VAB similar al gasto nacional.

Gráfico 15
Gasto público provincial en política de desarrollo productivo per cápita en USD (Panel A)
y como porcentaje del VAB (Panel B) y Valor Agregado Bruto (VAB)
(Per cápita en dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de cuentas de inversión y ejecuciones presupuestarias provinciales y nacionales, CEPAL e INDEC.
 Nota: En la ecuación de regresión lineal, el coeficiente de la variable x no es estadísticamente significativo con un nivel de confianza de 90%.
 En la ecuación de regresión lineal, el coeficiente de la variable x es estadísticamente significativo con un nivel de confianza de 90%.

El panel A del gráfico 16 muestra la composición por función del gasto en PDP de los gobiernos provinciales agregado a nivel regional, mientras que el panel B muestra la composición del gasto en PDP del gobierno nacional, discriminado por la región que tiene como destino. El gasto en PDP de los gobiernos provinciales se destina fundamentalmente a políticas de apoyo sectorial, mientras que el gasto destinado a ciencia y tecnología representa una proporción muy menor. El principal sector apoyado por las PDP provinciales es el agropecuario, al que le siguen el sector de servicios, en particular, el sector de turismo, que es ampliamente impulsado por los gobiernos provinciales. El sector industrial es apoyado en mayor medida por los gobiernos provinciales de la Región Centro, donde se concentran las capacidades industriales del país.

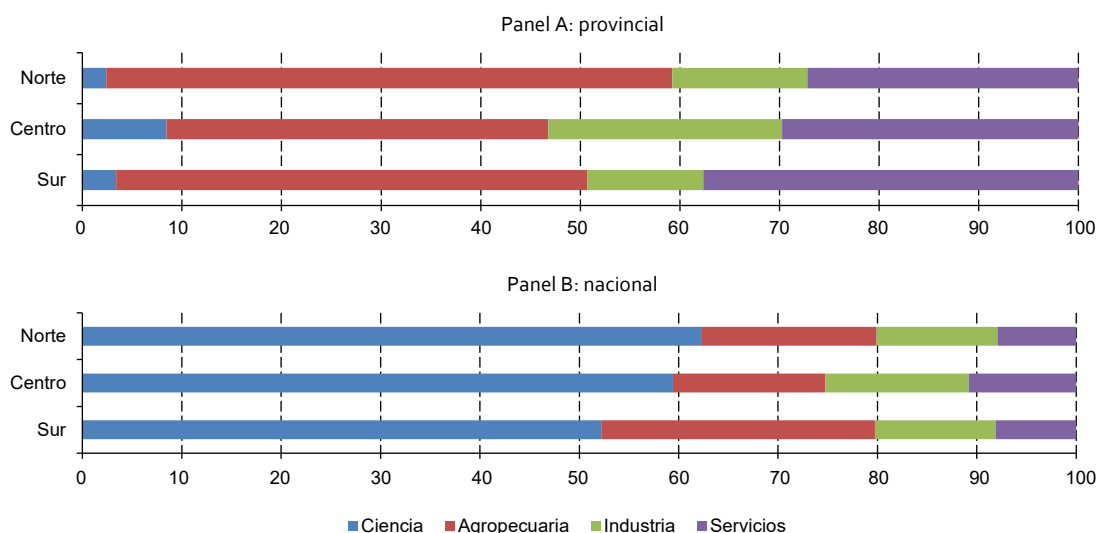
El principal rubro del gasto en PDP del gobierno nacional es la ciencia y tecnología, que incluye el financiamiento a ciencia básica y transferencia tecnológica de organismos como CONICET y Agencia I+D+i y las actividades de desarrollo tecnológico de organismos con amplio despliegue territorial como INTA e INTI.

En cuanto al gasto en PDP de corte sectorial, también prevalece el apoyo al sector agropecuario, orientado a control fitosanitario, economías regionales⁸⁰, pequeños productores y agricultura familiar.

El gasto nacional en ciencia y tecnología tiende a concentrarse en las provincias del centro, donde se ubican las mayores capacidades productivas. Esta distribución desigual es resultado de un proceso histórico que llevó a concentrar tempranamente la inversión público y privada en ciencia y el personal abocado a investigación y desarrollo en las provincias centrales del país debido a su primacía económica y demográfica (CEPAL y MinCyT, 2023). En los últimos años, en particular desde la aprobación de la Ley Nacional 27.614 de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en 2021, se ha mejorado notablemente la distribución territorial de la inversión pública en ciencia y tecnología, pero aún sin llegar a revertir las desigualdades existentes. El patrón territorial de distribución del gasto en esta función es disímil según el organismo nacional que la ejecuta. El CONICET, principal organismo ejecutor del gasto nacional en esta función, concentra su gasto en las provincias de mayor grado de desarrollo económico, donde se ubican la mayor parte de sus investigadores. En cambio, INTA e INTI tienen un despliegue territorial muy amplio, próximo a las actividades productivas que pretenden asistir técnicamente, por lo que el gasto de estas instituciones está más desconcentrado⁸¹.

El apoyo al sector industrial también se destina principalmente a la Región Centro, donde se localiza la mayor parte de las capacidades de este sector, como ya fue mencionado. Por último, el gasto nacional de la función servicios se destina casi exclusivamente a promover el sector turismo y se reparte desconcentradamente en todo el país⁸².

Gráfico 16
Gasto público provincial y nacional en política de desarrollo productivo por región, composición por función



Fuente: Elaboración propia con datos de cuentas de inversión y ejecuciones presupuestarias provinciales y nacionales, CEPAL e INDEC.

⁸⁰ El término economías regionales refiere a actividades agropecuarias con anclaje territorial específico, excluyendo a las actividades tradicionales y dominantes de la Región Pampeana tales como cultivo de soja, trigo, maíz y otros y la ganadería vacuna y porcina. Habitualmente el término se utiliza para referir no sólo a la actividad productiva, sino también al sistema social, cultural y ecológico que involucra.

⁸¹ Se recomienda consultar CEPAL y MinCyT (2023) para un análisis detallado de la distribución territorial de los esfuerzos nacionales en ciencia y tecnología y los factores que lo determinan. El mencionado documento es resultado del proyecto "Ciencia, tecnología e innovación desde una perspectiva territorial", llevado a cabo conjuntamente por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Argentina y la CEPAL.

⁸² El gasto nacional destinado a promover los servicios intensivos en conocimiento, como el sector de software y servicios informáticos, se incluye en la función industria.

V. Categorías institucionales de esfuerzos de política de desarrollo productivo utilizados por los gobiernos provinciales

Luego de haber examinado en el capítulo anterior los esfuerzos presupuestarios de los gobiernos provinciales en PDP, en el presente capítulo se construye un tablero con diversas categorías institucionales de esfuerzos de política de desarrollo productivo utilizados por los gobiernos provinciales. Se relevan indicadores que aproximan los esfuerzos realizados por los gobiernos provinciales en cada categoría. Las categorías se seleccionaron a partir de un relevamiento preliminar de los esfuerzos más frecuentes realizados por los gobiernos provinciales. Las categorías de esfuerzos relevadas son las siguientes:

- i) La jerarquía organizacional de las carteras del gobierno provincial que ejecutan PDP, considerando que el nivel institucional es una aproximación de la priorización que los gobiernos provinciales dan a la temática⁸³.
- ii) Los esfuerzos en la promoción de ciencia y tecnología, medida por la existencia de 3 instituciones: Agencia de I+D+i, Ley de financiamiento de la ciencia y la tecnología y Ley de economía del conocimiento.
- iii) Apoyo crediticio al desarrollo productivo, medida por la existencia de banco público y fondo de garantía.
- iv) La cantidad de empresas públicas de las que disponen los gobiernos provinciales.
- v) Los esfuerzos en capacitación técnico profesional estimados por medio de 4 indicadores: la disponibilidad o no de una universidad pública provincial y la cantidad de instituciones públicas de formación secundaria técnica, de educación técnica superior y de formación profesional.

⁸³ Se relevó la jerarquía que las carteras tenían en el año 2022. Se advierte que algunas carteras provinciales pueden haber cambiado de jerarquía a la fecha de publicación de este documento. Asimismo, cuando en el documento se hace referencia a alguna cartera nacional, se advierte que también la jerarquía aludida no puede corresponderse con la vigente.

- vi) La existencia de leyes que concedan beneficios fiscales sectoriales o a mipymes,
- vii) La disponibilidad de una agencia de promoción de inversiones y/o exportaciones
- viii) La existencia de una ley de compra local.

El cuadro 7 presenta los resultados del relevamiento. Posteriormente se explican y analizan cada una de las categorías.

Cuadro 7
Tablero de categorías de esfuerzos de políticas de desarrollo productivo de los gobiernos provinciales, por región

Categoría	Subcategoría	Indicador	Nivel	Región			Total (24 prov.)
				Norte	Centro	Sur	
Jerarquía organizacional de las carteras	Agricultura	cantidad de prov.	Min.	1	2	0	3
			Sec	3	3	2	8
			Subsec	2	2	1	5
			Dir	3	0	0	3
			Ente	0	0	0	0
	Industria	cantidad de prov.	Min.	2	0	0	2
			Sec	3	4	2	9
			Subsec	3	4	2	9
			Dir	2	0	0	2
			Ente	0	0	0	0
	Turismo	cantidad de prov.	Min.	3	1	3	7
			Sec	4	4	1	9
			Subsec	0	1	0	1
			Dir	0	0	0	0
			Ente	4	3	2	9
	Minería e Hidrocarburos	cantidad de prov.	Min.	1	1	2	4
			Sec	5	2	1	8
			Subsec	0	2	1	3
			Dir	2	0	0	2
			Ente	0	0	0	0
Ciencia y tecnología	cantidad de prov.	Min.	2	2	0	4	
		Sec	5	3	3	11	
		Subsec	2	2	0	4	
		Dir	1	0	2	3	
		Ente	0	0	0	0	
Ciencia y tecnología	Agencia de I+D+i	cantidad de prov.		4	7	4	15
	Ley de financiamiento de CyT	cantidad de prov.	c/fondeo mín.	1	2	0	4
			c/fondeo	3	3	3	8
			s/fondeo	6	2	1	9
			sin ley	0	2	1	3
Ley de economía del	cantidad de prov.		7	7	4	18	
Crédito	Banco Público	cantidad de prov.		3	4	3	10
	Fondo de garantías	cantidad de prov.		3	4	2	9
Empresas públicas		cantidad de emp.		88	67	46	201
Formación	Universidad provincial	cantidad de prov.		3	5	1	9
	Institutos de formación	cantidad de instituciones cada		2,2	2,1	3,2	2,2
	Escuelas técnicas	100.000 habitantes		3,7	3,0	4,1	3,2
	Inst. de Educ. Superior			0,7	0,6	0,8	0,6

Exenciones impositivas sectoriales	MiPyMEs	cantidad de prov.	3	2	0	5
	Sectorial		8	8	4	20
Agencia de promoción de inv. y exp.		cantidad de prov.	5	6	3	14
Ley de compre local		cantidad de prov.	9	6	5	20

Fuente: Elaboración propia con datos de sitios web de los gobiernos nacional y provinciales y Yañez (2022).

Nota: Jerarquía organizacional de las carteras: los 4 niveles de jerarquía en orden decreciente son: Ministerio, Secretaría, Subsecretaría y Dirección. En el caso de las carteras de Turismo, algunas provincias cuentan con una institución con cierto grado de autonomía (Ente, Agencia o Instituto). Los gobiernos introducen periódicamente modificaciones en la jerarquía de las carteras, motivados por cambios de Gobernador u otra razón. La jerarquía relevada corresponde al año 2022.

Ley de financiamiento de CyT: c/fondeo mín: la ley establece un presupuesto mínimo anual para CyT. c/fondeo: la ley establece que el gobierno provincial financiará CyT, sin fijar un presupuesto mínimo. s/fondeo: la provincia tiene ley que promociona la CyT, sin obligar a destinar fondos.

Exenciones impositivas sectoriales: excluye los beneficios otorgados a sectores de la economía del conocimiento.

A. Jerarquía organizacional de las carteras provinciales que ejecutan la política de desarrollo productivo

Las primeras filas del cuadro 7 muestran el rango organizacional de la cartera de los gobiernos provinciales que se ocupa de distintas áreas de la PDP. El rango institucional puede interpretarse como una aproximación a la jerarquía que otorgan los gobiernos provinciales a cada una de las áreas de la PDP⁸⁴. Se releva el rango institucional de 5 carteras. Las 4 primeras corresponden a carteras que se ocupan de políticas sectoriales (Agricultura, Industria, Turismo y Minería e Hidrocarburos), mientras que la última refiere a las políticas de Ciencia y tecnología. Los 4 niveles de jerarquía identificados son, en orden decreciente, Ministerio, Secretaría, Subsecretaría y Dirección. Además, 6 gobiernos provinciales cuentan con una institución con cierto grado de autonomía (ente, agencia, instituto o empresa) que promociona el sector de turismo y 3 de estos 9 gobiernos provinciales también cuentan con un Ministerio o Secretaría para el área. La disponibilidad de este tipo de instituciones autónomas muestra la priorización en la promoción del sector de turismo por parte del gobierno provincial.

El rango de Ministerio es poco frecuente en las carteras relevadas. Turismo es el área que más frecuentemente tiene la jerarquía de Ministerio (7 provincias), seguido de Minería e hidrocarburos y Ciencia y tecnología (4), Agricultura (3) e Industria (1). El rango de jerarquía que predomina en las carteras relevadas es el de Secretaría, seguido por el rango de Subsecretaría. Lo más habitual es que las carteras correspondientes a las cinco áreas sectoriales relevadas sean contenidas por un Ministerio encargado del desarrollo productivo de la provincia, generalmente con el nombre de Ministerio de Producción, Ministerio de Desarrollo Productivo, o similar. La excepción más frecuente a lo anterior es Turismo, que en seis provincias está integrada con Cultura y/o Deportes. Además, en dos provincias, la promoción del desarrollo productivo está integrado al Ministerio de Economía o Hacienda.

⁸⁴ Para interpretar los datos acerca de la jerarquía organizacional de las diferentes carteras por región, debe atenderse a dos aspectos. En primer lugar, las regiones se conforman por diferente cantidad de provincias, por lo que las regiones integradas por mayor número de provincias (Norte y Centro) tienden a tener más cantidad de carteras en todas las jerarquías. Para corregir este sesgo, al comparar entre regiones se refiere a la cantidad promedio de cada jerarquía de cartera por región. Por otro lado, los gobiernos provinciales difieren en la cantidad de ministerios con la que cuentan, lo cual distorsiona el indicador utilizado, ya que, en un gobierno con gran cantidad de ministerios se reduce la importancia relativa de cada uno. La cantidad promedio de ministerios por gobierno provincial es 10,2, pero existe heterogeneidad entre las provincias, incluso de la misma región. El gobierno provincial con menor cantidad de ministerios tiene sólo 6, mientras que 3 gobiernos provinciales tienen 16 ministerios, la cantidad máxima encontrada. Sin embargo, al considerar la cantidad promedio de ministerios de los gobiernos provinciales por región, las diferencias se diluyen. En la Región Norte el promedio es 10,8, en la Región Centro es 10,3 y en la Región Sur es 8,8. Por lo tanto, esta heterogeneidad genera un sesgo reducido en la comparación entre regiones.

El tema de Minería e Hidrocarburos es el que más frecuentemente se encuentra ausente en el diseño organizacional de los gobiernos provinciales: siete provincias no cuentan con ministerios, secretarías o subsecretarías específicas en la materia, dado que estas actividades tienen desarrollo bajo o nulo en sus territorios debido a sus características naturales. Respecto a la cartera de Ciencia y tecnología, en aquellos gobiernos provinciales que tiene un rango inferior al de ministerio, depende de la cartera de desarrollo productivo (6 provincias), de la cartera de educación (5 provincias) o de carteras diversas como gobierno, planificación o modernización.

Comparando las regiones, se observa que los gobiernos provinciales que componen la Región Sur tienen en promedio mayor jerarquía organizacional en la cartera de Minería e Hidrocarburos que sus pares de otras regiones y menor jerarquía en la cartera de Agricultura, en sintonía con el patrón de especialización de sus economías. A su vez, los gobiernos provinciales de las regiones Norte y Sur otorgan en promedio mayor jerarquía a la cartera de Turismo.

Los gobiernos provinciales, a través de sus carteras sectoriales (Agricultura, Industria, Turismo y Minería e hidrocarburos), ejecutan diferentes acciones de PDP específicas para cada sector. En primer lugar, ejercen un rol de coordinación, reuniendo a los diferentes actores involucrados para articular acciones conjuntas que mejoren el desempeño del sector, diseñan políticas e incluso solicitan la asistencia del gobierno nacional. En segundo lugar, los gobiernos provinciales construyen infraestructura de apoyo, como canales de riego, parques industriales o soporte en atractivos turísticos. En tercer lugar, otorgan subsidios focalizados para promover alguna actividad específica o para atender situaciones de emergencia.

B. Políticas de apoyo a la ciencia y la tecnología

Luego de abordar la jerarquía organizacional, las siguientes 3 columnas de la Tabla 2 relevan categorías vinculadas a las políticas de apoyo a la ciencia y la tecnología de los gobiernos provinciales. En primer lugar, se indica si el gobierno provincial dispone de una Agencia de innovación, es decir, la existencia de un organismo provincial, con mayor autonomía funcional, cuyo objetivo sea promover la innovación en empresas, proyectos de investigación científica y de vinculación tecnológica, desempeñando un rol similar al de la Agencia de I+D+i del gobierno nacional. En 15 provincias los gobiernos provinciales cuentan con una institución de este tipo, siendo en la mayoría de los casos creadas durante la última década, lo cual convierte a estas agencias en un instrumento de política provincial de expansión reciente en el país. Estas instituciones se dedican a impulsar el cambio tecnológico en las empresas de la provincia otorgando créditos o subsidios para financiar esfuerzos de innovación, inversión en I+D, asesoría técnica, compra de maquinaria y equipo, adquisición de patentes, entre otros.

Estas agencias no suelen financiar la formación de recursos humanos ni la investigación básica, acciones de las que se ocupan los organismos nacionales de ciencia y tecnología como las universidades y el CONICET. La principal excepción a lo anterior es la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la Provincia de Buenos Aires, creada en 1956, lo que la convierte en uno de los primeros organismos de ciencia y tecnología del país. Esta institución sí incluye dentro de sus objetivos capacitar profesionales y desarrollar investigación científica y tecnológica, de modo de generar conocimiento y soluciones para las empresas y para la población bonaerense en general. Además, la CIC realiza acciones de transferencia tecnológica y apoyo a las empresas para la innovación.

En segundo lugar, se releva si las provincias sancionaron una ley provincial de apoyo a la ciencia y la tecnología, y las características de esta ley. Casi todas las provincias (21) cuentan al menos con una ley que adhiere⁸⁵ a la Ley de ciencia y tecnología nacional⁸⁶ y encomienda al Poder Ejecutivo provincial la promoción de esta área, aunque no necesariamente comprometen fondos del presupuesto provincial con este objetivo. En 12 de las provincias, la ley provincial compromete al poder ejecutivo a destinar fondos al financiamiento de la ciencia y la tecnología. A su vez, en 3 de estas provincias la ley avanza más en el compromiso de financiamiento y establece un porcentaje mínimo del presupuesto provincial anual que debe destinarse a esta función⁸⁷. Las leyes suelen enumerar las posibles fuentes a las que puede recurrir el gobierno provincial para el financiamiento de las políticas de ciencia y tecnología, como pueden ser fondos del gobierno nacional, préstamos, o recaudación de tributos provinciales. Asimismo, algunas leyes instan al gobierno a elaborar un plan de ciencia y tecnología provincial que establezca las prioridades para el uso de los fondos.

En tercer lugar, se releva las provincias que cuentan con ley que promocioe los sectores de la denominada Economía del Conocimiento⁸⁸. Todas las provincias cuentan con una ley provincial que adhiere a la Ley Nacional de Economía del Conocimiento, requisito para que las empresas radicadas en la provincia sean habilitadas a postularse para recibir los beneficios previstos en la Ley Nacional. Adicionalmente, en 18 provincias, la ley contempla exenciones o alivios fiscales, subsidios, créditos, infraestructura u otro beneficio para las empresas de la Economía del Conocimiento (Tabla 2). El beneficio más frecuente es la concesión de reducciones o exenciones de impuesto a los ingresos brutos, inmuebles y/o sellos⁸⁹ e incluso estabilidad fiscal por 5 o 10 años en los tributos provinciales. Algunas leyes provinciales también crean un registro provincial de empresas de la Economía del Conocimiento, estableciendo requisitos menos exigentes que los nacionales que se adaptan a las características del ecosistema empresarial provincial, mientras que otras leyes provinciales otorgan beneficios a las empresas inscritas en el régimen nacional.

Las exenciones impositivas no son la única política que los gobiernos provinciales implementan para promocionar el sector de la Economía del Conocimiento. Los gobiernos provinciales también suelen impulsar la formación de los trabajadores calificados que demanda este sector mediante diferentes instrumentos como becas o capacitaciones de corta duración brindadas por institutos educativos públicos. Además, los gobiernos provinciales ofician el rol de articuladores para la conformación de clústeres de empresas e incluso construyen polos tecnológicos para que se radiquen empresas e instituciones de ciencia y tecnología vinculadas al sector.

En cuanto a las diferencias regionales en las 3 categorías referidas a la promoción de la ciencia y la tecnología, los gobiernos provinciales de la Región Centro en promedio dan algo más de prioridad a estas políticas, como se observa en la cantidad de provincias con leyes de promoción que incluyen

⁸⁵ Dado que la Argentina asume la forma federal de gobierno, las provincias conservan todas las facultades que no sean delegadas al Gobierno federal. Por esta razón, las leyes nacionales que norman ámbitos en los que existe concurrencia de facultades entre los gobiernos provinciales y el gobierno federal invitan a las provincias a adherir a la ley nacional. La adhesión busca la sanción por parte de las provincias de leyes en armonía con las nacionales.

⁸⁶ Algunas provincias adhieren a la Ley Nacional N° 23.877 ("Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica), sancionada en el año 1990 y otras lo hacen a la Ley Nacional N° 25.467 ("Ciencia, Tecnología e Innovación) sancionada en el año 2001.

⁸⁷ En las 3 provincias se establece un aumento progresivo del financiamiento hasta llegar a un mínimo establecido para determinado año. En 2 de las provincias este mínimo se establece como porcentaje del presupuesto total anual de la provincia, en 0,5 y 0,8%. En la provincia restante, se establece como el 0,25% del PBG.

⁸⁸ La Ley Nacional N° 27.506 modificada por la Ley Nacional N° 27.570 define que las actividades y rubros comprendidos por el régimen de promoción de la Economía del Conocimiento son: a) software y servicios informáticos y digitales; b) producción y postproducción audiovisual; c) biotecnología, bioeconomía, biología, bioquímica, microbiología, bioinformática, biología molecular, neurotecnología e ingeniería genética, geoingeniería y sus ensayos y análisis; d) servicios geológicos y de prospección y servicios relacionados con la electrónica y comunicaciones; e) servicios profesionales de exportación; f) nanotecnología y nanociencia; g) industria satelital y aeroespacial, tecnologías espaciales; h) ingeniería para la industria nuclear; i) fabricación, puesta a punto, mantenimiento e introducción de bienes y servicios; j) servicios de Investigación y Desarrollo.

⁸⁹ El impuesto a los sellos es un impuesto provincial que tiene que ser abonado por las personas, asociaciones, organizaciones, empresas que realicen actos o contratos a título oneroso al momento de celebrar el contrato.

financiamiento. A su vez, en la Región Norte hay menos cantidad en promedio de Agencias provinciales de innovación que en las otras dos regiones. Estas diferencias regionales son coherentes con la composición funcional del gasto provincial en PDP que muestra el gráfico 16.

C. Política crediticia

Un área de intervención fundamental de la PDP de los gobiernos provinciales es el apoyo financiero a las empresas, dado que el bajo grado de desarrollo del sistema financiero argentino expone a muchas empresas, en particular a mipymes, a mayores restricciones en el acceso al crédito. En la Argentina se estima que sólo un cuarto de las mipymes accede al crédito bancario y la mayoría de lo hace en condiciones desfavorables que incluyen elevados costos y corto plazo de financiación (Goldstein, 2011). Es por esto que los esfuerzos de política crediticia de los gobiernos nacional y provinciales son clave para ayudar a las mipymes a acceder a financiamiento.

En el cuadro 7 se muestra la utilización de dos medios institucionales para facilitar el acceso al crédito productivo: los bancos públicos provinciales y los fondos de garantías. En 10 provincias existe un banco público provincial, es decir, una entidad financiera de propiedad del Estado provincial que actúa como agente financiero oficial⁹⁰. Si bien cada gobierno provincial tiene su agente financiero oficial, este puede ser un banco público o privado. Esta distinción se considera relevante porque las provincias con un banco público tienen mayor posibilidad de utilizar la banca para generar instrumentos crediticios de apoyo al desarrollo productivo como parte de su política pública, dada su influencia directa sobre el directorio. No obstante, los gobiernos provinciales con agente financiero oficial privado también coordinan con estas instituciones parte de su estrategia corporativa para adaptarla a requerimientos productivos o sociales de la provincia.

Los bancos públicos provinciales contribuyen al desarrollo productivo de dos formas principales. Por un lado, prestan sus servicios financieros en condiciones más favorables a mipymes y empresas de sectores seleccionados. La asistencia incluye comisiones reducidas y otorgamiento de préstamos a tasas de interés inferiores a las de mercado. Por otro lado, los bancos públicos provinciales tienen mayor presencia en pequeñas localidades (hasta 25.000 habitantes máximo) de bajo nivel de oferta de servicios financieros. Así, los bancos públicos provinciales contribuyen al desarrollo productivo facilitando el acceso al crédito y los servicios bancarios a mipymes y emprendedores en los territorios menos poblados y de menor grado de desarrollo económico, donde las entidades privadas tienen una llegada más reducida debido a que la rentabilidad es menor (Anastasi et al., 2010).

El número de provincias con bancos públicos se redujo durante la década de los 90, en un contexto de fuertes cambios en la regulación del sistema monetario y financiero argentino. El gobierno nacional promovió la privatización de los bancos públicos provinciales y asistió a los gobiernos provinciales en este proceso⁹¹. Fueron 19 los bancos públicos privatizados, aunque en los años posteriores algunos de ellos volvieron a ser controlados por los gobiernos provinciales (H. A. Cao, 2002). La adquisición de estas entidades por parte de privados se hacía atractiva porque eran saneadas financieramente agrupando las deudas incobrables y los pasivos en una entidad jurídica independiente, que permanecía bajo la órbita del Estado provincial. Además, el banco privatizado mantenía el rol de agente financiero exclusivo del gobierno provincial por varios años, lo cual le aseguraba un volumen de negocio considerable.

Por su parte, los fondos de garantías consisten en fondos públicos constituidos con el objetivo de otorgar garantías crediticias para mejorar el acceso al financiamiento de mipymes. Los fondos de garantías permiten a las empresas financiarse a mejores tasas y plazos y mayores montos de crédito. Los fondos asisten

⁹⁰ Se utiliza, por ejemplo, para el pago de sueldos de los empleados públicos provinciales.

⁹¹ Mediante el Decreto 286/95 del PEN se creó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial con el objeto de asistir a los bancos de provincia sujetos a privatización y fomentar la privatización de empresas provinciales.

también a las empresas en la planificación de sus proyectos de inversión. Existen fondos provinciales de garantías en funcionamiento en 9 provincias, habiendo 6 más en construcción. Los fondos en funcionamiento asumen generalmente la forma jurídica de Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, o Sociedades Anónimas, y en sus directorios participan representantes de cámaras empresariales provinciales. Las excepciones son los fondos de las provincias de La Pampa y Chaco, que no tienen personería jurídica propia, sino que son administrados por empresas controladas por el estado provincial con el objetivo de dar apoyo financiero a proyectos productivos⁹². Los fondos de garantías provinciales se crearon con aportes inicialmente provinciales y posteriormente recibieron apoyo del gobierno nacional. Realizan convenios con las entidades bancarias, tanto públicas como privadas, para facilitar el acceso al crédito de las mipymes. El primer fondo de garantías provincial en ser creado fue el Fondo de Garantías Buenos Aires (FOGABA), de la Provincia de Buenos Aires, creado en 1995. Le siguieron el Fondo de Garantías de La Rioja (FOGAPLAR) y el Fondo de Garantías del Chaco (FOGACH), ambos creados en el año 2013.

Un acontecimiento importante para el impulso a los fondos de garantías provinciales fue el reimpulso en 2018 del funcionamiento del fondo de garantías del gobierno nacional, denominado Fondo de Garantías Argentino (FoGAR)⁹³. Si bien hasta 2020 el FoGAR era un instrumento de alcance minúsculo, a partir de la crisis del COVID-19 incrementó fuertemente su capacidad por medio de la capitalización por parte del gobierno nacional por 1.600 millones de dólares, lo que le otorgó una cobertura sin precedentes y lo convirtió en uno de los principales instrumentos financieros de apoyo al desarrollo productivo⁹⁴. El reimpulso del FoGAR y su buen desempeño incentivó la creación de fondos en las provincias, impulsada por cámaras empresariales de las mipymes. Los restantes seis fondos de garantías provinciales fueron creados luego de 2018. Asimismo, en 2022 se lanza la Red Federal de Fondos de Garantía Públicos (FONRED), la cual presidida por el FoGAR e integrada asimismo por los fondos de garantías provinciales. Desde esta red se promociona este tipo de instrumento y se asiste a los gobiernos provinciales para su construcción.

Además de los fondos de garantía públicos nacionales y provinciales, el sistema argentino de garantías se conforma por entidades financieras privadas, las empresas de seguro y de *warrants*, y las sociedades de garantía recíproca (SGR). El FoGAR representa el 75% del total de los fondos de riesgo destinados a otorgar garantías, las SGR el 23%, y los fondos de garantías provinciales el 2% restante (CEPAL, 2021). En 2023, los montos garantizados por los fondos de garantías públicos (nacional y provinciales) tuvieron como principal destino la asistencia a las microempresas (52%), seguido por empresas pequeñas (31%) y medianas (17%). El 31% de los montos garantizados asistieron al sector agrícola-ganadero, 24% al sector comercial, 22% a la industria y la minería, 18% al sector servicios, y 5% a la construcción (Fonred, 2023).

Se observan pocas diferencias regionales en la disponibilidad de estas instituciones de PDP, aunque son algo menos frecuentes entre las provincias de la Región Norte. Asimismo, se observa cierto grado de coincidencia entre la disponibilidad de ambos instrumentos: seis de las nueve provincias que cuentan con fondos de garantías tienen también bancos públicos. La disponibilidad de un banco público ayuda al gobierno provincial poner en funcionamiento su fondo de garantía porque el funcionamiento de estos fondos requiere del acuerdo con bancos para otorgar las garantías a los créditos y el banco público suele estar más dispuesto a cooperar que los bancos privados. Una vez que el fondo comienza a brindar garantías a créditos otorgados por el banco público, existe un efecto demostración de funcionamiento del fondo provincial que facilita que bancos privados acuerden la utilización del fondo.

⁹² Fiduciaria La Pampa S.A.P.E.M. y Fiduciaria del Norte S. A., respectivamente.

⁹³ El FoGAR fue creado por la Ley 25.300 del año 2000 y reimpulsado por la Ley 27.444 del año 2018.

⁹⁴ Los beneficiarios del FoGAR pasaron de ser 2.000 en 2019 a más de 650.000 en 2020, de los cuales 560.000 fueron destinados a trabajadores independientes y microempresas. La capitalización del FoGAR permitió incrementar las líneas de crédito con garantías en Argentina (CEPAL, 2021). El fortalecimiento de este instrumento posibilitó extender su funcionamiento más allá de la crisis generada por la pandemia y en adelante se proyecta como un elemento fundamental del financiamiento a mipymes.

D. Empresas públicas

Las empresas públicas son otra institución a través de la cual las provincias instrumentan PDP. Todos los gobiernos provinciales de la Argentina tienen al menos una empresa pública bajo su órbita. El cuadro 2 muestra que al 2022 existían 201 empresas públicas provinciales, las cuales se desempeñaban en diversos sectores productivos (Yañez, 2022)⁹⁵.

La distribución de la cantidad de empresas por provincia es muy heterogénea, incluso dentro de una misma región. Los cinco gobiernos provinciales con mayor cantidad de empresas públicas concentran casi la mitad de estas, mientras que hay gobiernos provinciales que sólo tienen dos empresas bajo su órbita. Los gobiernos provinciales de la Región Centro, en promedio, gestionan menos empresas públicas que aquellos en las regiones Norte y Sur. Esta distribución regional parece responder a la menor rentabilidad y mayor riesgo asociados a la inversión privada en estas áreas, debido a la escala económica local más reducida y a los mayores costos de transporte causados por la distancia a los centros de consumo y puertos principales, así como a la infraestructura de transporte insuficiente.

La provincia de La Rioja destaca por contar con 37 empresas públicas debido a una política deliberada del gobierno provincial de utilizar este instrumento para impulsar el desarrollo productivo⁹⁶. Más de la mitad (56%) de las empresas públicas riojanas se dedica a la producción de bienes, incluyendo agricultura, industria alimenticia y otras manufacturas. Las empresas públicas agropecuarias se dedican a la producción de carne porcina, aceitunas y otros productos regionales, así como también a la producción de insumos y soluciones tecnológicas agropecuarias a través de Agroingeniería Riojana SAPEM. El sector público provincial avanza en consolidar las cadenas productivas de alimentos, ya que algunas de las empresas públicas de la industria alimenticia utilizan insumos de las empresas públicas agropecuarias. Otras empresas públicas manufactureras producen sistemas de riego, luminarias LED, paneles solares, entre otros productos. Además de las empresas productoras de bienes, el Estado riojano cuenta con empresas públicas en servicios tales como la generación, transporte y distribución de energía eléctrica, incluyendo generación de energía eólica, agua y saneamiento, suministro de gas, transporte, construcción, telecomunicaciones y servicios financieros (Yañez, 2022).

Respecto a la actividad económica en la cual se especializan las empresas públicas provinciales, casi el 40% se ocupa de la provisión de servicios públicos, tales como el suministro de electricidad, gas y agua, saneamiento, gestión de residuos, transporte y telecomunicaciones (Yañez, 2022). Estas empresas tienen una finalidad principalmente social, buscando ampliar el acceso de la población a estos servicios. Si bien estas empresas no tienen como objetivo principal impulsar el desarrollo productivo, algunas de sus acciones tienen este propósito. Por ejemplo, las empresas de telecomunicaciones pueden facilitar la conexión a internet de alta velocidad que requieren empresas del sector de economía del conocimiento y las empresas públicas de suministro de energía eléctrica suelen incentivar la generación distribuida desde fuentes renovables (mayoritariamente solar).

⁹⁵ Los datos referidos a empresas públicas provinciales presentados en la Tabla 2 son tomados de Yañez (2022). Para la definición de empresa pública, el autor toma como referencia el artículo 8 de la Ley Nacional N°24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional que refiere a "las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias". A las formas jurídicas mencionadas, Yañez (2022) agrega los entes autárquicos provinciales. Para un mayor detalle acerca del criterio de definición de empresa pública, sus implicancias y metodología de relevamiento puede consultarse Yañez (2020) y Yañez (2022).

⁹⁶ En el año 2011 es sancionada la Ley provincial N°9204 que dio nacimiento al Programa de Desarrollo Productivo, cuyo primer artículo promueve la creación de empresas públicas con el fin de impulsar emprendimientos productivos, comerciales y de servicios. Entre los años 2010 y 2013 se crearon 26 empresas públicas riojanas (Yañez, 2022).

Otro grupo significativo de empresas públicas provinciales lo conforman aquellas involucradas en la producción de bienes (27%) que se reparten entre industria manufacturera (11%), agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (9%) y explotación de minas y canteras (7%) (Yañez, 2022). Estas empresas tienen un objetivo más marcado de acelerar el desarrollo productivo por dos vías alternativas. Algunas lo hacen en forma directa, estableciendo y gestionando una nueva unidad productiva. En ocasiones, estas empresas buscan aprovechar el potencial de la provincia en sectores donde tiene ventajas de costo por sus condiciones naturales que no están siendo cabalmente explotadas por el sector privado. Otras empresas fomentan el desarrollo productivo en forma indirecta, actuando como instrumento de intervención del gobierno provincial en determinada actividad económica, ya sea como agente regulador de la actividad o participando en la producción como socio del sector privado. Por ejemplo, algunas provincias con recursos minerales ponen como requisito para otorgar la concesión para su explotación que la empresa interesada se asocie en el proyecto a la empresa pública provincial de minería.

El 13% de las empresas públicas provinciales corresponden al rubro de intermediación financiera y servicios de seguros, dentro del cual se incluyen los bancos públicos provinciales y empresas gestoras de loterías y casinos. Las restantes empresas públicas provinciales se dedican a otros rubros tales como actividades administrativas y servicios de apoyo; administración pública, defensa y seguridad social obligatoria; servicios artísticos, culturales, deportivos y de esparcimiento y comercio al por menor, entre otros (Yañez, 2022).

La forma jurídica que asumen las empresas públicas provinciales es mayoritariamente la de Sociedad Anónima (SA)⁹⁷, utilizada en el 55% de los casos. La figura de Sociedad del Estado corresponde a 24% de las empresas y las restantes asumen diversos tipos jurídicos que incluyen Sociedad de Economía Mixta (SEM), Empresa del Estado (EE), ente autárquico y Sociedad de Responsabilidad Limitada (SRL) (Yañez, 2022).

La mayoría de las empresas públicas provinciales existentes en la actualidad se crearon en el siglo XXI. Las empresas de mayor antigüedad corresponden a los bancos públicos que permanecieron bajo la órbita estatal aún luego del amplio proceso de privatizaciones de entidades financieras de la década de los 90. También empresas de energía eléctrica y empresas gestoras de loterías y casinos. Se trata de empresas que se desempeñan en actividades en las que tradicionalmente tuvieron injerencia los gobiernos provinciales⁹⁸.

En las décadas de los 80 y los 90 la creación de empresas públicas provinciales fue impulsada principalmente por el traspaso de competencias desde el nivel nacional al provincial, como son las empresas proveedoras de servicios de agua y saneamiento. En un contexto en el cual desde el gobierno nacional se promovía la privatización de empresas, algunos gobiernos provinciales absorbieron actividades hasta entonces desempeñadas por empresas públicas nacionales mediante la creación de empresas públicas provinciales⁹⁹.

⁹⁷ Incluyendo también bajo esta denominación a las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM) y las Sociedades Anónimas Unipersonales (SAU).

⁹⁸ Entre las empresas públicas provinciales de más larga trayectoria se encuentra la emblemática INVAP SE, empresa del estado de la Provincia de Río Negro (Yañez, 2022). Nacida en 1976, inició como una empresa en el ámbito de la energía nuclear y se diversificó hacia las industrias espacial, de defensa y seguridad, comunicaciones y sistemas médicos. Actualmente emplea a más de 1.600 trabajadores y trabaja estrechamente asociada a la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), los ministerios de Defensa y Seguridad, Fuerzas Armadas y con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

⁹⁹ Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires se hizo cargo de Astillero Río Santiago. Los gobiernos de provincias con yacimientos hidrocarburíferos y mineros también crearon empresas públicas para intervenir en la explotación de estos recursos, en particular, luego de la reforma de 1994 de la Constitución Nacional que dispuso que las provincias eran las dueñas del subsuelo del territorio y de sus recursos (Yañez, 2022).

Desde comienzos del siglo XXI, el número de empresas públicas provinciales se incrementó rápidamente. En algunas provincias las empresas de agua y saneamiento que habían sido privatizadas fueron reestatizadas debido a incumplimientos en las prestaciones por parte de la empresa privada que tenía la concesión del servicio o por conflictos respecto a la adecuación tarifaria luego de la devaluación de comienzos de 2002. Asimismo, continuó la tendencia a la creación de empresas públicas provinciales para intervenir en la explotación de recursos mineros e hidrocarburíferos. También se crearon empresas públicas provinciales para intervenir en sectores promovidos por el gobierno nacional como las telecomunicaciones, las energías renovables y la producción de cannabis medicinal (Yañez, 2022). En estos sectores existe una activa interacción multi-nivel (nacional y provincial) debido al interés de ambas jurisdicciones en su promoción.

E. Educación Técnico Profesional

Otro ámbito de la PDP en el que los gobiernos provinciales participan activamente es la capacitación de la fuerza de trabajo. En la Argentina, los gobiernos provinciales tienen a su cargo la gestión de la educación pública primaria, secundaria y de formación docente, en la cual conviven instituciones privadas e instituciones públicas provinciales. La educación universitaria, en cambio, es administrada por el gobierno nacional, que gestiona las Universidades Nacionales (públicas), aunque algunos gobiernos provinciales también cuentan con sus propias universidades públicas. Si bien la educación primaria, secundaria y terciaria tiene objetivos que trascienden el desarrollo productivo, parte de esta educación tienen carácter técnico y está orientado a la formación en capacidades específicas para la inserción en el mercado laboral. Esta educación es proporcionada por escuelas secundarias técnicas, institutos técnicos de educación superior e institutos de formación profesional.

Existen en este marco tanto instituciones públicas como privadas, pero en este documento se abordan las públicas dado que reflejan más fielmente el grado de esfuerzo de los gobiernos provinciales en materia de capacitación. En la Argentina existen 1.480 escuelas secundarias de educación técnica, 281 institutos técnicos de educación superior y 990 institutos de formación profesional¹⁰⁰. La Tabla 2 muestra la cantidad de instituciones cada 100 mil habitantes, así como también da cuenta de la existencia de universidades públicas provinciales. Se observa que las universidades públicas provinciales tienen mayor presencia en la Región Centro, mientras que las instituciones de educación técnica secundaria y los institutos de educación superior y de formación profesional son más frecuentes en la Región Sur.

La educación secundaria técnica tiene larga trayectoria en el país, aunque con vaivenes históricos. Un tercio de las escuelas fueron creadas con anterioridad a 1965, ralentizando el ritmo de creación de escuelas entre 1966 y 1983 para retomarse a partir de 1984, habiéndose creado otro tercio de las actuales escuelas entre 1984 y 2005¹⁰¹. Las escuelas secundarias técnicas pueden clasificarse en tres grandes orientaciones principales: las agropecuarias, que representan casi el 30%, las industriales, que constituyen cerca del 60%, y las de servicios, que conforman el 10% restante. En las provincias de la Región Norte tiene más importancia la modalidad agropecuaria, mientras que en las regiones Centro y Sur predomina la industrial. Las escuelas de la modalidad servicios se concentran en la Región Centro. Entre las especialidades industriales, las más frecuentes son electromecánica, construcciones, química, informática y electrónica. Cabe destacar que 17% de las escuelas técnicas son la única oferta de educación secundaria disponible en su localidad, fenómeno que sucede con más frecuencia en las provincias de la Región Norte (Ministerio de Educación de la Nación, 2017).

¹⁰⁰ Debido a disponibilidad de información, estas cifras comprenden no sólo instituciones públicas provinciales, sino también nacionales, por ejemplo, escuelas secundarias técnicas dependientes de Universidades Nacionales. No obstante, las instituciones provinciales son amplia mayoría, por lo que estas cifras son relevantes para analizar el rol de los gobiernos provinciales en materia de educación técnico profesional.

¹⁰¹ En las provincias de la Región Centro, donde tradicionalmente se concentran las actividades industriales, las escuelas de educación técnica son más antiguas en promedio.

Las instituciones de educación superior proveen carreras cortas, de 2 o 3 años de duración, como tecnicaturas, que exigen haber culminado previamente la educación secundaria. Las formaciones que ofrecen están vinculadas generalmente al sector agropecuario (gestión de la producción agropecuaria, forestal), informático (soporte de infraestructura de tecnología de la información, desarrollo de software, ciencia de datos), industrial (diseño y desarrollo de productos mecánicos, mecatrónica, tecnología de los alimentos), salud (enfermero, radiología, instrumentación quirúrgica) y otros (comercio internacional, gestión ambiental, investigación criminal)¹⁰².

Las instituciones de formación profesional ofrecen cursos más breves, usualmente de hasta un año de duración y no exigen secundario completo. Forman en oficios de diversas áreas como agropecuaria (apicultor, horticultor), automotriz (mecánico, chapista), metalmecánica (tornero, fresador, soldador), informática (programador), construcción (albañil, carpintero, gasista), electricidad y electromecánica (electricista, instalador de sistemas de automatización), hotelería y gastronomía (repcionista, cocinero), industrias diversas (confeccionista, auxiliar de aserradero, elaborador de quesos) y otros (auxiliar en cuidados gerontológicos, maquillador, guardavidas)¹⁰³.

El funcionamiento de las escuelas técnicas secundarias, los institutos de educación superior y las instituciones de formación profesional se encuentra reglamentado por la Ley Nacional N° 26.058, Ley de Educación Técnico Profesional. La misma establece que el Consejo Federal de Cultura y Educación aprobará criterios comunes para las carreras y crea el Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción (CoNETyP) como órgano consultivo y propositivo de políticas para el sector. A su vez, existe en el ámbito de la cartera nacional de educación, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica que tiene a su cargo la coordinación de la aplicación de las políticas públicas relativas a la educación técnico profesional.

En todas las provincias tienen presencia al menos una Universidad Nacional, por lo que las universidades públicas provinciales tienen una oferta académica complementaria a la oferta de sus pares nacionales. Las universidades provinciales tienen una oferta académica más acotada (menos carreras) y tienden a ofrecer más carreras cortas (tecnicaturas) que carreras largas (licenciaturas). La oferta académica suele abarcar temáticas vinculadas a perfiles laborales cuya demanda es más novedosa, tales como informática, gestión ambiental y desarrollo sostenible, energías renovables y audiovisual. También predominan carreras relacionadas con salud y educación, áreas que están a cargo de los gobiernos provinciales, y turismo, que es un sector ampliamente promovido por los gobiernos provinciales.

Tanto las universidades públicas provinciales como las nacionales, así como también las instituciones privadas, están regidas por la Ley N° 24.521 de Educación Superior y modificatorias. Las universidades públicas integran el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), órgano de coordinación, consulta y propuesta de políticas y estrategias de desarrollo universitario. También existen los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (CPRES), integrados por universidades públicas y privadas. El CIN y los CPRES junto al Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) integran el Consejo de Universidades, que preside la autoridad educativa a nivel nacional.

F. Otros instrumentos de PDP utilizados los gobiernos provinciales

En esta sección se presentan los últimos 3 instrumentos de PDP utilizados los gobiernos provinciales relevados en el cuadro 7. En primer lugar, los gobiernos provinciales otorgan beneficios fiscales a mipymes o sectores productivos específicos con el objetivo de promover su desarrollo. El cuadro 2 muestra la utilización de este instrumento distinguiendo dos categorías: beneficios a mipymes, y a sectores específicos. Para esta segunda categoría de instrumento, sólo se releva si los beneficios son

¹⁰² Fuente: Instituto Nacional de Educación Tecnológica.

¹⁰³ Ibid.

otorgados a sectores no comprendidos en la Economía del Conocimiento, dado que los beneficios a esta área ya fueron relevados en una columna específica del cuadro 2¹⁰⁴.

Los beneficios fiscales de carácter sectorial son utilizados por 20 de los gobiernos provinciales, lo cual muestra que es un instrumento de amplia difusión. Los sectores promovidos más frecuentemente son industria, turismo, energías renovables (biocombustibles, eólica, solar), minería, economías regionales y foresto industrial. En ocasiones los beneficios se otorgan a empresas que se radiquen en áreas específicas, como parques industriales. Los beneficios fiscales incluyen exenciones o reducciones de alícuota de impuestos a los ingresos brutos, inmuebles, vehículos y sellos. Algunos gobiernos también otorgan créditos fiscales por un porcentaje de las nuevas inversiones. Estos créditos fiscales son por lo general de carácter temporal, con una duración de 5 y 15 años, y reducciones progresivas de los beneficios, aunque existen beneficios otorgados por hasta 30 años (al sector minero) e incluso beneficios permanentes.

Los beneficios fiscales a mipymes son menos utilizados. Se encontraron 5 provincias que otorgan beneficios a estas empresas y todas ellas otorgan también beneficios con criterio sectorial. Ambos criterios para otorgar beneficios pueden complementarse, por ejemplo, una provincia concede reducciones impositivas a pymes del sector automotriz.

En segundo lugar, 14 de los gobiernos provinciales disponen de una Agencia de promoción de inversiones y/o exportaciones. Se trata de un organismo público, con mayor autonomía administrativa y funcional, o persona jurídica de carácter mixto (público-privado) con el objetivo de promover inversiones extranjeras en la provincia, así como sus exportaciones.

Cabe señalar que todos los gobiernos provinciales cuentan en su estructura organizacional con alguna oficina que asume entre sus tareas promover las exportaciones y/o inversiones. El criterio utilizado para considerar que el gobierno provincial cuenta con este instrumento de PDP es la existencia de cierto grado de autonomía funcional por parte del organismo público encargado de esta función. En los casos en que funciona como organismo público, en la mayoría de los casos toma la forma de ente autárquico y tiene participación en su directorio de cámaras empresariales de los principales sectores económicos de la provincia. En los casos en que se trata de una entidad mixta, toma las formas de fundación, ONG o Sociedad de Economía Mixta (SEM), con participación compartida público y privada en el directorio. Se utiliza este criterio porque se observa que en los gobiernos provinciales en los que existen estas formas de organización se jerarquiza la promoción de exportaciones e inversiones. La excepción es el gobierno de la Provincia de Buenos Aires donde esta función es desempeñada por una Dirección, pero tiene amplio alcance en acciones de promoción.

Las principales acciones que realizan estas Agencias corresponden a la inteligencia comercial, la participación en misiones comerciales y ferias internacionales, la difusión de la oferta exportable provincial, la asistencia a las empresas de la provincia para obtener certificaciones (como la denominación de origen), y el apoyo a aquellas que deseen exportar por primera vez o ampliar sus mercados de exportación. Para fomentar las inversiones orientadas a la producción para la exportación, difunden las oportunidades existentes en sectores considerados estratégicos por su potencial de crecimiento, participan de misiones internacionales y dan asistencia técnica a inversores interesados. También generan información periódica sobre la economía provincial como, por ejemplo, las inversiones privadas en la provincia o el desempeño de sectores estratégicos.

¹⁰⁴ Existen además regímenes promocionales de carácter nacional que conceden beneficios fiscales a empresas de sectores específicos que se radiquen en determinadas provincias. El más caudaloso en términos de exenciones es el Régimen Especial Fiscal y Aduanero para la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Estos regímenes no son considerados en este relevamiento porque se abordan los beneficios otorgados por gobiernos provinciales.

La disponibilidad de este instrumento es algo más frecuente entre los gobiernos provinciales de la Región Centro. Su equivalente a nivel nacional es la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI).

En tercer lugar, 20 de los gobiernos provinciales cuentan con ley de compra local para impulsar el desarrollo de proveedores provinciales. En virtud de estas leyes provinciales se otorga un margen de prioridad (en la competencia por precio) o cupo mínimo a proveedores de la provincia en las compras y licitaciones públicas. Las leyes que conceden estos beneficios son leyes de articulado breve que específicamente tienen el objetivo de crear un régimen de preferencia por el compra local, excepto en una provincia donde el compra local se incluye dentro de una ley de promoción económica más amplia que contiene otros instrumentos. El criterio para establecer si el proveedor es de la provincia se basa en el domicilio legal de la empresa con un período mínimo de antigüedad, exigiendo en ocasiones un porcentaje mínimo de trabajadores de la provincia. Si bien algunas leyes mencionan que debe darse prioridad a proveedores que utilicen insumos provinciales, no es requisito excluyente. Las leyes de promoción son sectorialmente amplias, abarcando la mayor parte de las licitaciones públicas, aunque suelen distinguir el margen de preferencia otorgado para bienes agroindustriales, industriales, servicios y construcción. En algunos casos se establece que la prioridad en las compras gubernamentales sólo vale para proveedores mipymes. Algunas leyes también otorgan mayor margen de prioridad a empresas que obtuvieron normas de calidad nacionales o internacionales.

VI. Instituciones de coordinación multinivel de la política de desarrollo productivo

La Constitución Nacional de la República Argentina adopta la forma federal de gobierno y establece tres niveles de gobierno: el nacional o federal, el provincial y el local. La interacción entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional ha moldeado los rasgos centrales del Estado argentino. En la Argentina, al igual que en otros países federales, coexisten dos principios esenciales: la unidad nacional, que establece la existencia de un Estado soberano, y una autonomía relativa de las provincias que lo conforman. La autonomía relativa no implica desconexión, es decir, aunque existen diferentes niveles de gobierno, estos deben trabajar en conjunto para mantener la cohesión del Estado. Las responsabilidades de cada nivel de gobierno son establecidas por la Constitución Nacional, aunque con el surgimiento de sucesivas nuevas cuestiones sociales, políticas, económicas y administrativas pueden aparecer superposiciones en las responsabilidades (Sabatto, 2023).

El carácter multinivel de las PDP en la Argentina es un rasgo distintivo, acentuado con las reformas estatales que tuvieron lugar durante la década de los '90 y que incluyeron un reposicionamiento de los gobiernos provinciales, asumiendo estos más atribuciones y responsabilidades, aunque continuando su dependencia económica respecto al gobierno nacional. Los gobiernos provinciales, en particular, asumieron responsabilidades en áreas de política pública que hasta entonces eran de actuación exclusiva del gobierno nacional, como fue por ejemplo la prestación de servicios básicos. Algunas de estas responsabilidades las asumieron con concurrencia del gobierno nacional, complejizando las necesidades de articulación multinivel (Yañez, 2022).

Para abordar la convivencia entre los distintos niveles de gobierno, los países federales cuentan con un marco institucional que regula sus interacciones. En la Argentina, tanto el Poder Legislativo Nacional¹⁰⁵ como el Poder Ejecutivo Nacional son claves para ordenar la relación entre el nivel nacional y el nivel

¹⁰⁵ En la Argentina el Poder Legislativo es de conformación bicameral. Cada provincia (y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) tiene igual cantidad de representantes en la Cámara de Senadores.

provincial. De estos dos, es el Poder Ejecutivo Nacional quien debe establecer las relaciones con los ejecutivos provinciales para coordinar la implementación de las políticas. Para ello, existen diversos mecanismos que se utilizan para coordinación multinivel, en particular de las PDP, y que son abordados en esta sección.

A través de una revisión de la literatura y del acceso a fuentes de información oficial, se han identificado siete formas de coordinación de los esfuerzos en PDP entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales en la Argentina. La literatura coincide en señalar como principal mecanismo de coordinación multinivel a los Consejos Federales (H. Cao et al., 2016). Sin embargo, también existen otras formas de coordinación: instancias formales de reunión de funcionarios nacionales y provinciales que se ocupan de PDP, fondos nacionales de gestión multinivel, organismos nacionales de PDP con oficinas en las provincias, planes estratégicos, convenios y diálogo directo entre funcionarios nacionales y provinciales. A continuación, se explican brevemente cada los siete mecanismos identificados, para posteriormente profundizar en cada uno con mayor detalle:

- i) **Consejos Federales:** son instituciones públicas que reúnen a representantes de los gobiernos provinciales y del gobierno nacional para el abordaje federal de un área de las políticas públicas determinado. Al 2023 existían 63 Consejos Federales vigentes (Sabatto, 2023), de los cuales 13 se ocupan principalmente de PDP. Por lo general, son creados por leyes nacionales o actas rubricadas por los gobiernos de ambos niveles.
- ii) **Mesas y redes:** son espacios institucionales que reúnen representantes de los gobiernos nacional y provinciales para el abordaje de políticas orientadas generalmente a sectores específicos. En general, pero no en todos los casos, tienen una institucionalidad menos robusta que los Consejos Federales, perduran por menos tiempo, y acumulan una cantidad de reuniones más reducida.
- iii) **Fondos nacionales de gestión multinivel:** son fondos públicos creados por leyes o decretos nacionales que tienen por objetivo impulsar el desarrollo de una actividad económica o territorio específicos y que involucran en la gestión del fondo a los gobiernos provinciales donde tienen arraigo las actividades apoyadas o donde se ubican los territorios promovidos.
- iv) **Oficinas provinciales:** algunos ministerios u organismos descentralizados nacionales que se ocupan de implementar PDP tienen un amplio despliegue territorial, con oficinas en múltiples provincias. Estas oficinas interactúan con los gobiernos provinciales para coordinar esfuerzos conjuntos de PDP y para implementar las líneas nacionales de PDP del organismo en el territorio, incluso adecuándolas a las características regionales.
- v) **Planes estratégicos participativos:** son documentos elaborados por organismos nacionales con el fin de orientar la PDP del gobierno nacional en una determinada área durante determinada cantidad de años. Algunos de ellos son elaborados en un proceso de consulta que involucra a los gobiernos provinciales y, por lo tanto, incluyen formas de intervención o priorizaciones de políticas diferenciadas según el territorio y acordadas con los gobiernos provinciales.
- vi) **Convenios:** son acuerdos formales entre el nivel nacional y provincial de gobierno estableciendo colaboración en acciones conjuntas de PDP, con objetivos, plazos, mecanismos de coordinación, y en ocasiones, transferencia de recursos financieros para proyectos específicos.
- vii) **Diálogo directo:** es un canal de articulación permanente, informal y que cambia de forma e intensidad según el gobierno y los funcionarios de turno. Los funcionarios de ambos niveles de gobiernos que se ocupan de la misma área de PDP mantienen comunicación fundamentalmente para coordinar la implementación en la provincia de los programas nacionales, monitorear periódicamente su ejecución, y recabar pedidos de apoyo al desarrollo productivo desde la provincia al gobierno nacional.

En los próximos apartados se abordan con más detalle cada uno de estos mecanismos.

A. Consejos Federales

Los consejos federales son la forma más institucionalizada de relación intergubernamental en la Argentina, tanto para la coordinación horizontal entre los gobiernos provinciales como para la coordinación vertical entre gobiernos provinciales y gobierno nacional. Estos consejos reúnen a representantes de los gobiernos provinciales y del gobierno nacional, y puede incluir también a otros actores del sector privado o la sociedad civil, para el abordaje federal de un área de políticas públicas determinado¹⁰⁶. Aun así, no existe una definición normativa estandarizada de lo que es un consejo federal (Sabatto, 2023). Son creados por marcos legales variados y no existen formas de vinculación formal entre los diferentes consejos.

Recuadro 1 Consejo Federal de Inversiones

Uno de los primeros Consejos Federales creados en Argentina fue el Consejo Federal de Inversiones (CFI), constituido en 1959 en el marco de una etapa histórica caracterizada por políticas públicas que privilegiaban el desarrollo de la obra pública (tanto infraestructura como logística) y su financiamiento (Sabatto, 2023).

El CFI es un órgano público interestadual que se fundó tras un acuerdo entre las provincias argentinas, la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Su carta constitutiva estableció que sea un "organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, encargado de recomendar medidas para una adecuada política de inversiones conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización" (art.1 de la Carta Constitutiva). Asimismo, estipuló que el CFI sea administrado por la Asamblea, la Junta Permanente y la Secretaría General, los tres órganos conformados únicamente por representantes de los gobiernos provinciales, siendo la Asamblea el órgano superior con facultades para fijar la acción y política general. En cuanto al financiamiento del organismo, se pactó que provenga de fondos del Estado nacional y de los estados provinciales, correspondiendo a cada una de las provincias aportar una proporción igual a su coeficiente de coparticipación federal^a y a la Nación aportar una suma igual al doble de lo que le corresponde a la provincia de mayor aporte.

Al 2023, el CFI provee asistencia técnica y financiera a las provincias a fines de trabajar de manera colaborativa y acompañar proyectos de punta a punta (desde su diagnóstico y planificación hasta su puesta en marcha y evaluación) en sectores que se consideren estratégicos por su aporte al complejo exportador y a la generación de empleo. La asistencia técnica se orienta, entre otros aspectos, a promover la internacionalización de las provincias, a desarrollar sus economías regionales, a realizar informes, estudios y proyectos ejecutivos de obra para el desarrollo de infraestructura, energías renovables, logística, etc., y a asesorarlas en presentaciones ante organismos internacionales de crédito y fondos de inversión. Para realizar estas asistencias técnicas el CFI cuenta entre su personal a especialistas en diversas áreas y además contrata consultores.

En las asistencias técnicas el CFI también puede ayudar a la coordinación entre los gobiernos provinciales en un área de la PDP. Por ejemplo, el CFI asesoró a los gobiernos provinciales de la Región Norte en la elaboración de la "Estrategia Logística para el Norte Grande", que define las obras de infraestructura prioritarias para el desarrollo productivo de la región. El CFI acompañó a los gobiernos provinciales en la presentación de esta estrategia al gobierno nacional.

La asistencia financiera se basa tanto en proveer líneas de créditos para mipymes, como en brindar garantías para que empresas con proyectos estratégicos para el desarrollo provincial puedan acceder a créditos e instrumentos financieros. Se identifican cuatro líneas de crédito a mipymes provistas por el CFI, a saber: reactivación productiva, prefinanciación de exportaciones, certificaciones internacionales y energías renovables. En cada provincia existe una Unidad de Enlace Provincial (UEP), en donde se consulta sobre los créditos y otros trámites relacionados (solicitud del crédito, presentación de documentación inicial, etc.).

Fuente: Elaboración propia en base al sitio web del CFI.

^a La coparticipación federal es el mecanismo institucional mediante el cual el gobierno nacional transfiere en forma automática a los gobiernos provinciales parte de la recaudación de algunos impuestos nacionales.

¹⁰⁶ La definición de Sabatto (2023) no impone como requisito la participación del nivel nacional de gobierno, pero en la definición adoptada en el presente documento se incluye este requisito porque el foco de análisis es la coordinación multinivel (vertical) de las PDP.

El primer consejo federal en la Argentina fue el Consejo Federal del Catastro creado en 1958, aún vigente. Desde entonces se crearon 84 consejos, de los cuales 63 continúan vigentes (Sabatto, 2023). De los 63 consejos vigentes, se identificaron 14 que se dedican a coordinar PDP. Estos 14 consejos abordan algún área específica de la PDP, como pueden ser las políticas orientadas a un sector particular, las políticas de promoción de la ciencia y la tecnología, o la promoción de exportaciones. En materia de PDP también es fundamental la acción del Consejo Federal de Inversiones, aunque no se incluye entre los consejos abordados en esta sección debido a que está constituido únicamente por los gobiernos provinciales, de modo que no representa estrictamente un mecanismo de coordinación multinivel (ver recuadro 1).

Entre los 14 consejos seleccionados se incluye igualmente a la Comisión Federal de Educación Técnico Profesional que, si bien no es un consejo, está integrada por funcionarios nacionales y provinciales, es coordinada por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica, siendo su función elaborar información pertinente para presentar al Consejo Federal de Educación. Fue creada en 2005 por la Ley Nacional de Educación Técnico Profesional (Ley N° 26.058) para abordar específicamente la formación técnica y profesional (materia de PDP), mientras que el Consejo Federal aborda cuestiones educativas más amplias, cuyos alcances trascienden a la PDP. Por esta razón se incluye a la Comisión y no al Consejo entre las instituciones seleccionadas.

El cuadro 8 presenta los consejos vigentes que coordinan PDP junto algunas variables que los caracterizan. En primer lugar, se indica el tipo de normativa que crea cada consejo. En el caso de los consejos que coordinan PDP (14), la mayoría (9) fue creado por leyes nacionales, mientras que los restantes fueron creados por decreto presidencial o resoluciones ministeriales. Asimismo, nueve de los consejos fueron creados por una normativa con alcances más amplios que también tiene por objetivo regular un área de política productiva o sector de actividad económica, siendo el consejo parte del andamiaje institucional creado con tal propósito (en el cuadro 8 se denomina a este tipo de normativa ley o decreto sectorial). En los restantes cinco casos, la ley que da nacimiento al consejo tiene como propósito específico su creación (ley o resolución específica). De los restantes consejos (5), dos fueron creados por resoluciones ministeriales (el Consejo Federal Lechero y el Consejo Federal de la Economía del Conocimiento) y otros dos fueron creados por decreto presidencial (el Consejo Federal Cooperativo y Mutual y el Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional).

En segundo lugar, se relevan aspectos relacionados a la integración de los consejos. Todos los consejos que se ocupan de PDP están integrados sólo por funcionarios públicos (nacionales y provinciales), es decir, no incluyen a representantes del sector privado o la sociedad civil, como sucede en algunos consejos que no abordan principalmente PDP. No obstante, algunos consejos se reservan la posibilidad de invitar a representantes de otras organizaciones a participar de las asambleas. Por ejemplo, el Consejo Federal de Turismo puede invitar a representantes del sector privado y de la aerolínea de bandera (Aerolíneas Argentinas). La mayoría de los consejos (8) son presididos por el representante del gobierno nacional, en general con rango de ministro o secretario, mientras que los restantes son presididos en forma rotativa por el funcionario designado por el órgano asambleario.

En cuanto a los representantes provinciales que integran los consejos, en diez de ellos tienen participación todos los gobiernos provinciales que deseen hacerlo, aunque en algunos de estos casos la ley requiere que los gobiernos provinciales adhieran a esta normativa nacional. En dos de los restantes consejos sólo participan los gobiernos provinciales de los territorios en los cuáles tiene injerencia el sector de competencia del consejo. Este último es el caso del Consejo Federal Lechero (integrado por las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe y Santiago del Estero), y del Consejo Federal Pesquero (integrado por las provincias con litoral marítimo: Buenos Aires, Chubut, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur).

En tercer lugar, se releva el tipo de función que desempeña cada consejo según la normativa que le da origen¹⁰⁷. Se distingue a los consejos cuya función principal es la formulación de políticas en conjunto entre ambos niveles de gobierno de aquellos consejos cuya función principal es asesorar al organismo del gobierno nacional encargado de determinada área de PDP. Los resultados de este estudio muestran que los consejos abocados a PDP se reparten casi igualmente entre las dos funciones: asesoramiento al organismo del gobierno nacional (7) y formulación de políticas conjuntas (6).

El funcionamiento en la práctica de los consejos es muy dispar. En el Consejo Federal Pesquero se deciden por votación cuestiones concretas que atañen al desarrollo de la actividad pesquera. El Consejo Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación (COFECyT) participó de la elaboración de la Ley Nacional 27.614 de Financiamiento de la Ciencia y la Técnica y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030. Otros consejos, en cambio, tienen en la práctica un carácter más bien consultivo e informativo. Los representantes del gobierno nacional informan acerca de los lineamientos de política que ejecutan para el área y reciben pedidos y recomendaciones de los representantes provinciales.

Cuadro 8
Consejos Federales que se ocupan de política de desarrollo productivo

Nombre	Año de creación	Normativa	Integración		Función principal
			Provincias	Tipo de presidencia	
Consejo Federal de Turismo	1982	Ley sectorial	Todas	Electa	Formulación de políticas
Consejo Federal Agropecuario (CFA)	1990	Ley específica	Todas	Electa	Asesoramiento
Consejo Federal de Minería (COFEMIN)	1993	Ley sectorial	Todas	Electa	Asesoramiento
Consejo Federal Pesquero	1997	Ley sectorial	Cinco provincias con litoral marítimo	Funcionario nacional	Formulación de políticas
Consejo Federal del Trabajo	1999	Ley sectorial	Todas	Funcionario nacional	Asesoramiento
Consejo Federal de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	2000	Ley específica	Todas	Funcionario nacional	Asesoramiento
Consejo Federal Cooperativo y Mutua (CFCM)	2000	Decreto sectorial	Todas	Funcionario nacional	Formulación de políticas
Consejo Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación (COFECyT)	2001	Ley sectorial	Todas	Electa	Formulación de políticas
Comisión Federal de la Educación Técnico Profesional	2005	Ley sectorial	Todas	Funcionario nacional	Asesoramiento
Consejo Federal Lechero (CFL)	2010	Resolución específica	Seis provincias	Funcionario nacional	Asesoramiento
Consejo Federal Bubalino	2015	Ley sectorial	Todas	Funcionario nacional	Formulación de políticas
Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional	2020	Decreto específico	Todas con representación regional	Funcionario nacional	Asesoramiento
Consejo Federal para el Desarrollo de la Industria del Cáñamo y Cannabis Medicinal	2022	Ley sectorial	Todas	Electa	Asesoramiento
Consejo Federal de la Economía del Conocimiento (CONFEC)	2023	Resolución específica	Todas	Funcionario nacional	Formulación de políticas

Fuente: Elaboración propia con datos de Sabatto (2023), leyes nacionales y sitios web de los consejos.

¹⁰⁷ Cabe señalar que la actuación efectiva del consejo puede divergir parcialmente de la establecida. Es materia de mayor investigación estudiar la actuación real de los consejos y su ceñimiento a la función otorgada por la normativa.

B. Otras instancias formales de reunión

Además de los Consejos Federales, existen en la Argentina otras instancias formales que reúnen representantes de los gobiernos nacional y provinciales para la coordinación de algún aspecto específico de la PDP. En general, pero no en todos los casos, tienen una institucionalidad menos robusta que los Consejos Federales. Estas instancias son convocadas por el gobierno nacional y pueden perder relevancia y cesar su funcionamiento rápidamente, aunque algunas han perdurado por años y trascendido administraciones de diferente signo político. Su creación se realiza mediante una resolución administrativa o puede no tener instrumento formal de creación y simplemente ser un espacio de reunión convocado públicamente por los funcionarios de turno. Estas instancias suelen abordar actividades económicas específicas y articularse bajo la denominación de “mesas” o “redes”.

Algunos ejemplos de mesas que registran actividad reciente son la Mesa Nacional Algodonera, la Mesa Nacional de Legumbres y la Mesa Nacional sobre Minería Abierta a la Comunidad. Además, existieron mesas sectoriales que ya no registran actividad y que fueron creadas entre 2016 y 2019 por el gobierno nacional e integradas por funcionarios del gobierno nacional y representantes del sector privado para tratar problemáticas referidas a la actividad. Algunas de las siguientes mesas sectoriales incluían también la participación de funcionarios de gobiernos provinciales, por lo que pueden considerarse un espacio de articulación multinivel: la Mesa Automotriz, la Mesa Golfo San Jorge (atendía varias actividades relevantes para la zona como producción de hidrocarbúricos, ganadería ovina, fruticultura y turismo) y la Mesa de Maquinaria Agrícola. También incluyeron participación de funcionarios provinciales dos mesas que existieron por un breve período de tiempo durante el año 2018: la Mesa de Competitividad del Trigo y la Mesa de Competitividad de Cultivos Extensivos.

Las instancias que reciben el nombre de “red” no se ocupan de una actividad económica específica, sino que coordinan algunos de los instrumentos de PDP provinciales relevados en la Sección anterior. Tal es el caso de la Red de Organismos Provinciales de Promoción, y de la Red Federal de Fondos de Garantía Públicos de la Argentina (FONRED). A continuación, se describen brevemente las cinco mesas o redes encontradas para las cuales se registró actividad reciente.

La Mesa Nacional Algodonera fue creada en 2015 por resolución del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y desde entonces realiza entre dos y cuatro reuniones anuales cuyas actas son de carácter público. Según la resolución que le da origen, fueron invitados a integrarla representantes del gobierno nacional, los gobiernos de las provincias de Chaco, Formosa, Santa Fe y Santiago del Estero, SENASA, INASE, INTA, INTI y asociaciones de privados que participan de la cadena algodona, tales como CONINAGRO, Federación Agraria Argentina, Asociación de Desmotadores, Cámara Algodonera Argentina y la Federación de Industrias Textiles Argentinas. También pueden participar con un representante conjunto los gobiernos de las provincias de Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Salta y San Luis. La Mesa Nacional Algodonera cumple una función de asesoramiento al Ministerio Nacional de Agricultura, Ganadería y Pesca sobre la política para el sector. También sugiere el destino de fondos menores que tienen como fin la promoción del cultivo.

Una conformación similar tiene la Mesa Nacional de Legumbres (PROLEGUMBRES), creada en 2023 también por resolución del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. La integran funcionarios del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales interesados, de otros organismos públicos (SENASA, INASE, INTA e INTI) y de entidades privadas como la Cámara de Legumbres de la República Argentina (CLERA), la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), Agricultores Federados Argentinos (AFA), la Bolsa de Comercio De Rosario (BCR) y asociaciones de productores vinculadas a las legumbres. Tiene una función de asesoramiento al Ministerio Nacional de Agricultura, Ganadería y Pesca y de seguimiento del Plan Estratégico de Legumbres.

La Mesa Nacional sobre Minería Abierta a la Comunidad (MEMAC) fue creada en el año 2022 por la Resolución 89/2022 del Ministerio de Desarrollo Productivo. Se propuso una coordinación conjunta de la MEMAC por parte de la Secretaría de Minería y de la Unidad de Gabinete de Asesores, ambos del Ministerio de Desarrollo Productivo. Se invitó a participar a los gobernadores de las provincias o representantes enviados por ellos, a autoridades de otros ministerios nacionales, el CONICET, el Consejo Federal Minero, el Consejo Interuniversitario Nacional, entidades obreras y cámaras empresariales. Los objetivos de la MEMAC son la recepción, exposición, análisis y debates sobre los beneficios, riesgos y factores a considerar en el desarrollo de la minería; la difusión de información y análisis entre la comunidad, y la presentación y debate sobre los lineamientos del Desarrollo Minero Argentino.

La Red de Organismos Provinciales de Promoción (Red OPP) fue creada en 2022 por la Agencia de I+D+i y reúne a las Agencias de innovación provinciales, que fueron relevadas en este documento como uno de los instrumentos de PDP de los gobiernos provinciales¹⁰⁸. Su objetivo es la coordinación federal y multinivel de las políticas de CTI, para lo cual se realizan reuniones periódicas entre los organismos nacionales y provinciales para coordinar esfuerzos. También se brindan asistencia técnica a las agencias provinciales por medio del Programa "Formación para Agencias Provinciales" (FAP), habida cuenta de que muchas de ellas son de reciente creación. Asimismo, se realizan convocatorias conjuntas en cada provincia entre la Agencia de I+D+i y su par provincial con el fin de otorgar financiamiento a través de Aportes No Reembolsables (ANR) y/o Aportes Reembolsables (AR), dirigido a pymes y cooperativas que presenten proyectos que impliquen un desarrollo innovador. Las condiciones de las convocatorias se acuerdan con cada provincia para atender a las particularidades de cada una de ellas, siendo el proceso supervisado por la Agencia nacional. Las convocatorias son cofinanciadas entre el organismo nacional y el provincial. Hasta 2023 se habían realizado convocatorias conjuntas en 11 provincias.

La Red Federal de Fondos de Garantía Públicos (FONRED) reúne a todos los fondos de garantía públicos, tanto el fondo nacional (FoGar) como los fondos provinciales que fueron relevados en la sección anterior. Cumple una función de articulación multinivel porque coordina la actuación de los fondos públicos de garantía provincial y el fondo nacional. Tiene como objetivo potenciar el acceso a financiamiento de las mipymes a través del sistema público de garantías, buscando lograr un mayor alcance en cada provincia mediante el trabajo conjunto. Por ejemplo, estos fondos coordinan el otorgamiento de avales conjuntos (co-avales). También promociona los fondos de garantía públicos como instrumento para facilitar el acceso al financiamiento de mipymes buscando que nuevos gobiernos provinciales implementen este instrumento y asesora a los hacedores de políticas en el mejor uso de los fondos de garantías. Participan como oyentes en la Red funcionarios de los gobiernos provinciales que aún no cuentan con fondo de garantía, pero que quieren conocer su funcionamiento para implementarlo en el futuro. Además, la Red actúa como difusora de información para las mipymes sobre las herramientas de financiamiento disponibles a nivel provincial y nacional y pretende establecerse como una entidad de referencia en la discusión de políticas referidas a mipymes.

C. Fondos nacionales de gestión multinivel

Algunos fondos públicos que financian PDP fueron creados por leyes o decretos nacionales, pero incluyen la participación de gobiernos provinciales en su administración. Estos fondos son creados con el fin de apoyar el desarrollo productivo de una actividad económica o territorio específicos. La gestión del fondo involucra a los gobiernos de las provincias donde se despliegan las actividades promovidas o que conforman el territorio promovido. La normativa que crea cada fondo establece su mecanismo de financiamiento, que proviene de

¹⁰⁸ Además de las Agencias de innovación que existen en 15 provincias, la Red OPP también incluye a la Secretaría de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Producción del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos.

contribuciones obligatorias del sector privado vinculado al objetivo del fondo. A continuación, se describen brevemente los cuatro fondos relevados que reúnen las características mencionadas.

Un primer fondo es el Fondo Especial del Tabaco (FET), creado en 1972 por la Ley Nacional N° 19.800 con el objetivo de promover el desarrollo de las provincias tabacaleras. Se financia con un impuesto del 7% sobre el precio de venta al público de los cigarrillos y su autoridad de aplicación es la cartera nacional de agricultura, ganadería y pesca. La autoridad de aplicación celebra convenios con los gobiernos de las provincias productoras (Catamarca, Chaco, Corrientes, Jujuy, Misiones, Salta y Tucumán) que deciden el destino de los fondos. Sus principales destinos apuntan a mejorar el precio recibido por los productores tabacaleros, contribuir a la mejora en sus técnicas de producción, promover sistemas cooperativos de producción y comercialización, y fomentar la diversificación agraria de las zonas tabacaleras. Uno de los principales usos del FET es el Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT) cuyo manual operativo es establecido por la Resolución N° 1162/2013 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. El PRAT tiene por objetivo la producción sustentable de tabaco, la industrialización de la cadena, la modernización de los sistemas productivos, la mejora en la calidad de los productos y la consolidación de la radicación de la familia en el medio rural. En cada una de las provincias productoras existe una Unidad de Coordinación Provincial (UCP), integrada por un representante del gobierno provincial, uno de la cámara de productores de tabaco relevante en la provincia, y otro representante de las cooperativas de tabaco. Las UCP tienen la función de proponer un Plan Operativo Anual a la autoridad de aplicación y monitorear su ejecución.

Un segundo fondo de gestión multinivel es el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), ente de derecho público no estatal creado por la Ley N° 25.564 del año 2002 con sede en la ciudad de Posadas, provincia de Misiones. Su objetivo es promover la producción, elaboración, industrialización, comercialización y consumo de la yerba mate y derivados, procurando la sostenibilidad económica de los distintos actores involucrados. El directorio del INYM está compuesto por un representante del gobierno nacional¹⁰⁹, uno del gobierno de la provincia de Misiones, uno del gobierno de la provincia de Corrientes, dos de entidades del sector industrial, tres de entidades que nuclean a los productores primarios yerbateros, dos de las cooperativas agrícolas, uno de las entidades que nuclean a los obreros rurales, y uno de las entidades que nuclean a los secaderos¹¹⁰. La principal fuente de recursos del INYM es la Tasa de Inspección y Fiscalización, establecida por la mencionada Ley en el equivalente a entre 2,5% y 5% de valor del kilo de yerba mate elaborada con destino a ser comercializada en el territorio nacional¹¹¹. Un rol clave del INYM es convocar semestralmente a una sesión donde concurren los representantes de los dos gobiernos provinciales mencionados y de los actores que integran la cadena productiva para acordar el precio del kilo de hoja verde y el kilo de yerba canchada. Estos precios deben ser respetados por los actores de la cadena, estando en caso contrario sujetos a multas por parte del INYM. El acuerdo de precios es fundamental para cuidar la sostenibilidad económica de los pequeños productores que tienen poco poder de negociación frente a sus compradores industriales.

Un tercer fondo es el que administra la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR), persona jurídica de derecho público no estatal creada por la Ley Nacional N° 25.849 promulgada en 2004, cuya misión es promover la cadena productiva vitivinícola, la innovación de productos y procesos para agregar valor, y la consolidación de los mercados interno y externos. Integran el directorio de la COVIAR el Instituto Nacional de Vitivinicultura, los Ministros del área de Economía y Producción de las provincias

¹⁰⁹ La Ley N° 25.564 exige que el representante designado por el gobierno nacional tenga residencia real en la provincia de Misiones no inferior a cinco años.

¹¹⁰ El Artículo 6 de la Ley N° 25.564 establece la conformación del Directorio del INYM. Para los representantes del sector privado y obrero, no establece cuáles son las entidades representadas. El INYM convoca a los actores de cada uno de los sectores para que elijan a sus representantes y su designación es formalizada por una resolución del Directorio del INYM.

¹¹¹ La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación establece periódicamente el valor nominal en pesos que debe abonarse por cada kilo de yerba mate elaborada en concepto de Tasa de Inspección y Fiscalización dentro del margen establecido por la Ley N° 25.564 (entre 2,5% y 5% de valor del kilo de yerba mate elaborada).

de Mendoza y San Juan, un representante conjunto de las restantes provincias vitivinícolas (Catamarca, La Rioja, Neuquén, Río Negro y Salta), el presidente del INTA y 12 representantes de entidades gremiales empresarias de la actividad¹¹². Se financia con contribuciones obligatorias impuestas a los establecimientos vitivinícolas considerando cada litro producido.

Un cuarto y último fondo es el Fondo para la Ampliación de la Matriz Productiva Fuegoína (FAMP-Fuegoína), creado en el marco del régimen nacional de promoción económica de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur en el año 1972 con la sanción de la Ley 19.640, siendo posteriormente extendido, ampliado y modificado por sucesivas normas. Incluye un subrégimen industrial que favorece a la producción de bienes mayormente del sector de la electrónica y que absorbe el mayor número de exenciones impositivas y arancelarias. En 2021, el Decreto N° 727 extendió la vigencia del subrégimen de promoción industrial que vencía en 2023 hasta el año 2038 y el Decreto N° 725 creó el FAMP-Fuegoína. El FAMP-Fuegoína es un fondo fiduciario público¹¹³ constituido por aportes de las empresas beneficiarias del subrégimen industrial y tiene por objetivo diversificar la estructura productiva de la provincia mediante la inversión en infraestructura y la concesión de créditos y otros beneficios a las empresas¹¹⁴. Financia inversiones y políticas productivas que apoyen el desarrollo de nuevos sectores productivos en la provincia mediante préstamos, aportes no reembolsables, aportes de capital y bonificación de tasas de interés. También puede financiar obras de infraestructura, proyectos de ciencia y tecnología con aplicación en el territorio provincial y acciones de capacitación de recursos humanos. Se trata de un mecanismo de coordinación multinivel porque el gobierno nacional articula con el gobierno de Tierra del Fuego la gestión del FAMP-Fuegoína. La gestión está a cargo de un Comité Ejecutivo integrado por tres representantes del gobierno nacional y el mismo es asistido por un Consejo Asesor integrado por un representante de cada una de las siguientes instituciones: gobierno provincial, Unión Industrial Fuegoína, Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina, Municipalidad de Ushuaia y Municipalidad de Río Grande. Los representantes del gobierno nacional son designados por el Poder Ejecutivo, dos a propuesta del Ministerio de Desarrollo Productivo y uno a propuesta del Ministerio del Interior.

Adicionalmente, cabe señalar que además de los cuatro casos aludidos, tiene vigencia un régimen de promoción económica creado por la Ley N° 22.021 de 1979 y modificatorias que concede exenciones de impuestos nacionales a inversiones que se radiquen en las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis. Se puede decir que hay coordinación multinivel en la implementación del régimen debido a que la autoridad de aplicación de este régimen son los gobiernos provinciales en conjunto con el gobierno nacional, a través del Ministerio de Economía. Las autoridades de aplicación evalúan los proyectos de inversión para decidir si pueden ser beneficiarios de las exenciones previstas por el régimen.

D. Organismos nacionales de PDP con oficinas en las provincias

Las oficinas que algunos ministerios u organismos descentralizados nacionales poseen en múltiples provincias actúan como instrumento de coordinación multinivel, ya que interactúan con los gobiernos provinciales para coordinar esfuerzos conjuntos de PDP y para implementar las líneas nacionales de PDP en las provincias, incluso adecuándolas a las características del territorio. En el ámbito de las PDP de carácter sectorial, las instituciones nacionales que tienen mayor despliegue territorial son las

¹¹² La composición del Directorio de la COVIAR está establecida en el Artículo 4 de la Ley N°25.849, indicando inclusive cuáles son las 12 entidades gremiales que están representadas.

¹¹³ Entre los sectores que el FAMP-Fuegoína puede promover se encuentran la agricultura, ganadería y pesca; silvicultura y actividades industriales conexas; actividades agroindustriales; turismo; actividades logísticas vinculadas con la Antártida y las Islas del Atlántico Sur; hidrocarburos y sus derivados, incluido la petroquímica y las actividades comprendidas en el Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento (Fuente: Decretos 725/2021 y 727/2021).

¹¹⁴ El Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación es fiduciante y fideicomisario del Fondo y BICE FIDEICOMISOS S.A. es el agente fiduciario.

instituciones de ciencia y técnica: INTA, INTI y CONICET. También existen otros tres organismos que se ocupan de una actividad específica y tienen sede central y delegaciones en las provincias donde se desenvuelve esa actividad. Estos organismos son el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) y el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM). A continuación, se presentan los organismos con mayor despliegue territorial.

El INTA es el organismo nacional de PDP que cuenta con mayor despliegue territorial. Es un organismo descentralizado que depende de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y su misión es desarrollar conocimientos y tecnologías para el sector agroindustrial, realizando tareas tanto en investigación como en extensión. Cuenta con sedes en todas las provincias, que incluyen 6 Centros de Investigación, 23 Institutos, y 15 Centros Regionales¹¹⁵. De los Centros Regionales dependen 52 Estaciones Experimentales Agropecuarias y más de 350 unidades de Extensión Rural.

El organismo tiene una gobernanza descentralizada. El Consejo Directivo es el máximo órgano de conducción un Presidente, un Vicepresidente, un vocal representante del Ministerio de Agroindustria y siete vocales representantes del sector productivo y las Universidades Nacionales, todos designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Los Centros Regionales y los Centros de Investigación cuentan con un Consejo de Centro que tienen estrecha relación con el Consejo Directivo y se ocupan de establecer las políticas, las estrategias y la asignación de recursos de cada Centro. En el caso de los Centros Regionales, el Consejo lo integran representantes del Consejo Directivo, de las entidades de la producción y tecnología agropecuaria, de los gobiernos provinciales, de las universidades, de la comunidad científico-técnica y de los profesionales del INTA. En el caso de los Centros de Investigación, el Consejo lo integran representantes del Consejo Directivo, miembros de la comunidad científico-técnica y universitaria, representantes de los CR y de los profesionales del INTA. A su vez, en el ámbito de las 52 Estaciones Experimentales Agropecuarias y las unidades de Extensión Rural se conforman Consejos Locales Asesores (CLA) integrados por actores relevantes de los territorios.

La estructura programática del INTA se organiza a nivel nacional en Programas por Cadenas y por Áreas Temáticas y a nivel territorial en Plataformas de Innovación Territorial (PIT). Los Programas incluyen una visión sistémica y prospectiva, una propuesta de gestión y su implementación, para lo cual articulan con los Centros Regionales y de Investigación y los grupos de I+D extrainstitucionales. Las PIT son ámbitos público-privados regionales e interregionales colectivos que tienen por objetivo identificar y priorizar problemas y oportunidades que aporten a la innovación regional. Se estima que existen más de 70 PIT vigentes que buscan la participación organizada de los diferentes sectores para incentivar las innovaciones, contribuyendo a movilizar las redes de innovación del sistema agropecuario, agroalimentario y agroindustrial (Piola et al., 2022). También tienen la función de mantener actualizados los diagnósticos y estrategias a seguir en el territorio, coordinar los instrumentos que se implementen y monitorear permanentemente su ejecución. Pueden tener escala de abordaje provincial o regional, cuando involucra a provincias del mismo Centro Regional, o interregional, cuando involucra provincias pertenecientes a diferentes Centros Regionales, pero con características comunes que justifican coordinar acciones.

El INTI se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Economía y apoya a la industria por medio de la generación y transferencia de tecnología, la certificación de procesos, productos y personas y el aseguramiento de la calidad de los bienes y servicios. Provee asistencia regional, para lo cual cuenta con amplia territorialidad que alcanza más de 40 ciudades de todas las provincias a través de Centros de Investigación y Desarrollo, Unidades de Extensión, Oficinas técnicas y Oficinas de vinculación tecnológica en parques industriales. La asistencia regional ofrece ayuda estrechamente vinculada con

¹¹⁵ El área de influencia de los Centros Regionales puede abarcar parte del territorio de una provincia (Buenos Aires Norte, Buenos Aires Sur, Patagonia Sur y Patagonia Norte), todo el territorio de una provincia (Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Misiones, Santa Fe) o el territorio de varias provincias (Catamarca-La Rioja, Chaco-Formosa, La Pampa-San Luis, Mendoza-San Juan, Salta-Jujuy, Tucumán -Santiago del Estero).

la especialización del entramado productivo local y se articula a través de la Gerencia Operativa de Asistencia Regional que cuenta con seis Subgerencias Operativas Regionales: Centro, Pampeana, Cuyo, Noroeste (NOA), Noreste (NEA) y Patagonia.

Para la coordinación entre el INTI y los gobiernos provinciales son clave los Consejos Asesores Regionales. Existe un Consejo Asesor Regional por cada una de las regiones mencionadas en el párrafo anterior. Los integran funcionarios nacionales y provinciales del INTI, ministros y secretarios de las carteras de desarrollo productivo de ciencia y tecnología provinciales y autoridades de cámaras empresariales. Incluso han participado gobernadores de estos consejos. Se utilizan para definir las líneas y proyectos prioritarios para que INTI trabaje en las provincias que conforman la región.

Por último, se destaca la territorialidad del CONICET, que cuenta con delegaciones en todas las provincias. Como parte de su estrategia de promoción federal de la ciencia, cuenta con 16 Centros Científicos Tecnológicos (CCT), 8 Centros de Investigaciones y Transferencia (CIT), un Centro de Investigación Multidisciplinario y más de 300 Unidades Ejecutoras (UE). Las UE son unidades que realizan tareas de investigación científica, tecnológica o de desarrollo, están organizadas en varias líneas de trabajo y bajo la responsabilidad de un director. Cuentan con equipamiento y se desempeñan en ellas investigadores, técnicos, becarios y administrativos. La mayoría de las UE se establecen en asociación con universidades, otros organismos de ciencia y tecnología, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos provinciales. Por su parte, los CCT tienen por objetivo proveer espacios apropiados para la ejecución de investigaciones científicas, tecnológicas y de desarrollo, y apoyar el funcionamiento de las UE. Asimismo, existen Unidades Asociadas ubicadas en instituciones con las que el CONICET estableció un convenio para que sean lugares de trabajo para investigadores. Finalmente, los CIT se localizan en ocho provincias y su creación es impulsada junto a Universidades Nacionales o gobiernos provinciales con el fin de atender las necesidades y oportunidades de desarrollo productivo territorial. CONICET propicia el crecimiento de los CIT por medio de convocatorias específicas que facilitan la radicación o traslado de investigadores hacia estos centros, así como la formación de becarios.

Las oficinas de estos organismos en las provincias en ocasiones integran mesas de trabajo institucionalizadas y de reunión periódica, donde se coordinan con el gobierno provincial los lineamientos estratégicos de trabajo. Por ejemplo, en la Provincia de Santiago del Estero funciona desde el año 2021 el Sistema Integrado de Ciencia, Innovación y Tecnología (SICIyT) integrado por el gobierno de la provincia, universidades, INTA e INTI, donde se define el plan anual de trabajo en materia de ciencia y tecnología en la provincia. También es frecuente que participen en mesas sectoriales de alcance provincial coordinadas por el gobierno provincial y que incluyen a representantes del sector privado. En particular, son frecuentes las mesas que se ocupan de temas agropecuarios y agroindustriales, como por ejemplo lechería, ganadería, cultivos o agricultura familiar.

E. Planes estratégicos participativos

Los planes estratégicos que involucran coordinación multinivel se elaboran con el objetivo de guiar la PDP del gobierno nacional, por lo general en un área o sector específicos y durante una determinada cantidad de años. La elaboración de estos planes incluye un proceso de participación de los gobiernos provinciales. Mediante esta participación se logra incorporar en el plan estratégico las prioridades de cada provincia y formas de intervención diferenciadas. También se consigue mayor acuerdo y legitimidad de parte de los gobiernos provinciales y los actores territoriales. En la elaboración de los planes estratégicos que inciden en todo el territorio nacional participan los 24 gobiernos subnacionales, mientras que en la elaboración de aquellos planes orientados a una actividad específica participan los gobiernos de las provincias donde se radica la actividad. En la coordinación de la elaboración de algunos de estos planes intervienen algunas de las instituciones de ambos niveles de gobierno presentadas en las secciones anteriores.

Los planes estratégicos encontrados que involucraron consulta multinivel en su elaboración pueden agruparse en dos categorías. En primer lugar, dos planes que involucran un área específica de la PDP: el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030 y los Lineamientos Estratégicos definidos por el Consejo Federal de Educación para la política de formación técnico profesional. En segundo lugar, planes que abordan una actividad económica específica que tiene fuerte impacto en algunos territorios provinciales.

Las temáticas abordadas por los planes con coordinación multinivel tienen relación con las responsabilidades que las provincias tienen por mandato legal y también con su perfil productivo. El Artículo 124 de la Constitución Nacional establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, por lo cual los gobiernos provinciales tienen incumbencia en la gestión de los recursos mineros e hidrocarburíferos. Dos de los planes que abordan una actividad específica refieren a estos sectores. Los demás planes sectoriales refieren a actividades agropecuarias, de gran importancia para muchas de las provincias. Por otro lado, la educación primaria, secundaria (incluyendo la educación técnica) y de formación docente fue transferida del ámbito nacional al provincial en un proceso que culminó con la Ley Nacional N° 24.049 de 1991. No obstante, el Estado Nacional también tiene incumbencia en el área, ya que el Artículo 2 de la Ley Nacional N°26.206 aprobada en el año 2006 establece que los Estados nacional y provinciales “de manera concertada y concurrente son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiamiento del Sistema Educativo Nacional”.

En lo que concierne a los planes que abordan un área de la PDP, el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030 fue elaborado en virtud de la Ley Nacional N° 25.467 de Ciencia, Tecnología e Innovación sancionada en el año 2021. La Ley contempla la creación de una Comisión Asesora para el Plan integrada por personalidades destacadas y representativas de los diferentes actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, incluyendo a los gobiernos provinciales, entre otros actores como universidades, organismos científicos y tecnológicos, sector privado y el Poder Legislativo nacional. Los miembros de la Comisión son designados por el Poder Ejecutivo nacional, a propuesta de cada sector representado, y duran cuatro años en sus funciones, pudiendo ocupar la función por más de un período. La Comisión tiene la función de asistir al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y al Gabinete Científico y Tecnológico (GACTEC)¹¹⁶ en la elaboración de la propuesta del plan nacional y sus programas, efectuar el seguimiento y proponer correcciones. El COFECYT también fue relevante para articular la participación de las provincias en la elaboración del Plan.

La coordinación multinivel en la confección del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030 no se circunscribió a la Comisión Asesora y el COFECYT, sino que se extendió a la elaboración de las Agendas de CTI a partir de las cuales fue construido el Plan. Estas Agendas de CTI son de cuatro tipos, según ámbitos geográficos y temáticos de incumbencia:

- i) Agendas Estratégicas, que representan los Desafíos Nacionales.
- ii) Agendas Territoriales, que incluyen las Agendas Territoriales Integradoras de CTI y las Agendas Regionales.
- iii) Agendas Transversales, que incluyen la Agenda de Promoción del Conocimiento, la Agenda de Tecnologías Aplicadas a la I+D+i, la Agenda de Ciencias Sociales y Humanas para el Desarrollo y la Agenda de Ciudadanía y Cultura Científica.
- iv) Agenda de Cambio Institucional.

¹¹⁶ El Gabinete Científico y Tecnológico es presidido por el jefe de Gabinete de Ministros y lo integran todos los ministros y secretarios de Estado que dependen directamente de la Presidencia y que tengan actividades que se vinculan con la ciencia y tecnología.

En este marco, se elaboró una Agenda Territorial Integradora de CTI para cada provincia, a partir del diálogo entre el gobierno nacional y cada gobierno provincial orientado a articular la planificación nacional con las necesidades, intereses y prioridades definidas por cada provincia. En las provincias que contaban con instrumentos de planificación en materia de política de CTI, las Agendas se sincronizaron con las prioridades establecidas en estos instrumentos, tales como planes de CTI, leyes de CTI o los planes de acción de las agencias provinciales de innovación. En aquellas provincias que se encontraban implementando algunos de estos instrumentos o lo hicieron posteriormente, las Agendas fueron consideradas en su planificación. Estas Agendas fueron la base para la elaboración de las Agendas Regionales en colaboración con los gobiernos provinciales que conforman cada región. El Plan Nacional, que incluyó a las Agendas Territoriales, fue enviado al Congreso Nacional y fue aprobado por la Ley N° 27.738 del año 2023.

En materia de formación técnico profesional, en el año 2022 el Consejo Federal de Educación aprobó la Resolución N°423 "Lineamientos Estratégicos para la República Argentina 2022-2027 por una Educación Justa, Democrática y de Calidad". La elaboración de los Lineamientos en el marco del Consejo involucró la participación de los gobiernos nacional y provinciales. Si bien los Lineamientos abarcan ámbitos educativos que exceden la PDP, incluye a la formación técnico profesional, que sí es parte del apoyo al desarrollo productivo. Al respecto, los lineamientos se proponen:

- Impulsar el desarrollo de ofertas para la formación para el trabajo dirigidas especialmente a los y las estudiantes del nivel secundario.
- Creación de nuevas ofertas de secundaria dentro de la modalidad técnico-profesional.
- Ampliar la oferta de cursos de Formación Profesional incluyendo a los estudiantes del nivel secundario.

Los Lineamientos Estratégicos guían los Planes Educativos Anuales del quinquenio 2022-2027 tanto de las provincias como de la nación. En los Planes Educativos Anuales provinciales se atiende a las necesidades específicas de su comunidad educativa.

Respecto a los planes sectoriales, el Plan Estratégico del Algodón 2035 fue presentado en 2023 y se propone cumplir con cinco objetivos estratégicos: aumentar la superficie sembrada del cultivo de algodón y promover el arraigo rural, incrementar la productividad del algodón argentino, generar mayor valor agregado en las regiones productoras, ampliar mercados y aumentar el volumen y valor de las exportaciones, y crear el Instituto Nacional del Algodón (INAL). El Plan fue coordinado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación a través de la Mesa Nacional del Algodón con la participación de todos los actores productivos involucrados, los gobiernos provinciales y los diversos organismos públicos e instituciones que regulan e impulsan la actividad algodonera. Se utilizaron como insumos los trabajos previos en talleres y en las Mesas Técnicas de la Mesa Nacional Algodonera, presentada en la sección anterior.

En 2023 también se presentó el Plan Estratégico de Legumbres, cuya elaboración fue coordinada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y la Cámara de Legumbres de la República Argentina (CLERA). El proceso de confección del Plan incluyó participación multinivel en dos instancias. Por un lado, el Equipo Técnico, coordinado por la Dirección Nacional de Producción Agrícola e integrado por técnicos y expertos tanto del sector público nacional como provincial y del sector privado. El Equipo Técnico realizó nueve reuniones: siete para analizar el sector primario, una para abordar la industrialización, y otra para tratar los mercados externo e interno. Por otro lado, se realizaron dos Foros Abiertos para la presentación y validación del Plan, de las cuales participaron actores de cada uno de los eslabones de la cadena, además de autoridades nacionales, provinciales y locales, sectores conexos y otros invitados especiales.

El Plan Estratégico Argentina Vitivinícola (PEVI) 2030 fue lanzado en el año 2021 y es la actualización del PEVI 2020. La redacción del PEVI 2030 fue coordinada por la COVIAR, que como fue mencionado anteriormente, es un organismo creado por la Ley Nacional N° 25.849 que también dio rango de ley al PEVI 2020. La coordinación de la redacción fue realizada en convenio con el INTA, institución que había liderado la elaboración del PEVI 2020. El proceso de redacción incluyó la realización de 12 Talleres Regionales en las provincias de Catamarca, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta y San Juan. Participaron en total 785 personas, de las cuales el 39% eran productores primarios, 14% investigadores o extensionistas de organismos de ciencia y tecnología o universidades, 11% profesionales del sector privado, 7% funcionarios estatales y 4% industriales bodegueros (Hernández et al., 2023).

En relación con el sector hidrocarburífero, el Decreto 730/2022 crea el “Plan de reaseguro y potenciación de la producción federal de hidrocarburos, el autoabastecimiento interno, las exportaciones, la sustitución de importaciones y la expansión del sistema de transporte para todas las cuencas hidrocarburíferas del país 2023-2028”, continuidad de planes anteriores que buscaban la expansión de la producción hidrocarburífera. Los gobiernos provinciales donde se ubican los principales yacimientos hidrocarburíferos fueron consultados para la elaboración de este Plan. Los principales objetivos del plan son aumentar las inversiones y la producción, sustituir importaciones de Gas Natural Licuado (GNL), garantizar el abastecimiento energético y garantizar el abastecimiento energético nacional. Para alcanzar estos objetivos, se establecen regulaciones a las empresas del sector, precios, subsidios, obras de infraestructura y otros instrumentos.

Finalmente, el Plan Estratégico para el Desarrollo Minero Argentino para los próximos 30 años fue lanzado en 2021 como resultado del trabajo de la Mesa Nacional del Plan Estratégico para el Desarrollo Minero Argentino que incluyó la participación de 124 instituciones del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y municipales, instituciones públicas del sistema científico y tecnológico nacional, sindicatos, empresas y gremiales empresarias, académicos, profesionales, organizaciones de la sociedad civil y religiosas, entre otros. Los gobiernos provinciales que participaron corresponden a las provincias de Catamarca, Chubut, Córdoba, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz y Santa Fe. El Plan se estructura en base a cinco grandes desafíos para el sector minero: desarrollarse en forma inclusiva, ambientalmente sostenible, competitiva, integrada, y en un marco de institucionalidad.

F. Convenios

En la Argentina es frecuente que el gobierno o un organismo nacional firme acuerdos formales y bilaterales con un gobierno provincial para colaborar en una acción conjunta de PDP. Suelen recibir el nombre de “convenio marco”, aunque también se los llama “acuerdo” o simplemente “convenio”¹¹⁷. Cada convenio establece la motivación y objetivos generales de la colaboración; plazos; mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación de las actividades; y responsabilidades y obligaciones de las partes, como el intercambio de información, la capacitación, la ejecución de obras o la organización de convocatorias para otorgar beneficios al sector privado. En ocasiones son refrendados por una ley sancionada por las legislaturas provinciales. A continuación, se identifican y describen dos tipos de convenios: el convenio marco de cooperación y el convenio marco de préstamo subsidiario¹¹⁸.

¹¹⁷ Los Convenio Marco son un instrumento de utilización frecuente para la coordinación multinivel en múltiples áreas de la política pública como tributación, gasto público y deuda, obra pública, asistencia social, modernización del estado, gestión pública, entre otros, pero aquí se restringe el análisis a los vinculados a PDP.

¹¹⁸ El primero también recibe el nombre de convenio marco de colaboración o de colaboración y asistencia.

En los convenios marco de cooperación, la parte nacional puede ser un organismo descentralizado con presencia territorial, mayoritariamente INTA o INTI, o ministerios nacionales. Los convenios que involucran organismos descentralizados no suelen involucrar transferencia de recursos financieros entre ambos niveles de gobierno, y se realizan con el propósito de asistir a un sector específico, comúnmente agropecuario o agroindustrial, mediante el asesoramiento técnico de estos organismos a las unidades productivas, o con el propósito de que el organismo descentralizado colabore en el diseño y ejecución de un programa provincial de asistencia a alguno de estos sectores. Por su parte, los convenios marco de cooperación que involucran a un ministerio como parte nacional pueden tener como objetivo la aplicación de un programa nacional en la provincia. Por ejemplo, en el marco del programa nacional Argentina Programa que tiene por finalidad formar programadores mediante cursos de corta duración se establecieron convenios para la implementación del programa en cada provincia. Los convenios también pueden tener como objetivo la asistencia a un sector específico. Estos convenios generalmente apoyan sectores tradicionales de la provincia, pero en ocasiones impulsan sectores incipientes como energías renovables o la industria del cáñamo y cannabis medicinal. La utilización de este instrumento es común para asistir al sector privado a atravesar momentos de crisis como, por ejemplo, una sequía. Puede involucrar transferencias no reembolsables desde el gobierno nacional que el gobierno provincial utiliza con un fin específico. En ocasiones, compromete cofinanciamiento por parte de ambos niveles de gobierno.

Por su parte, un convenio marco subsidiario es un acuerdo entre el gobierno nacional y un gobierno provincial por el cual el primero transfiere recursos al segundo en carácter de préstamo, para financiar proyectos de PDP. En la mayoría de los casos, los fondos provienen de un préstamo externo por parte de un organismo internacional de crédito. Estos convenios establecen los plazos y cargo del préstamo, el destino, la ejecución, el control y la rendición de cuentas de los recursos transferidos. Un ejemplo de gran magnitud ha sido el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación cuyo objetivo era incrementar la cobertura y la calidad de la infraestructura rural y de los servicios agroalimentarios. El PROSAP se financió parcialmente con préstamos de organismos internacionales de crédito, por lo que mediante convenios se transfirió el financiamiento a las provincias que se comprometieron a la ejecución de las acciones previstas en el convenio y a la devolución del préstamo.

La Dirección de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE) dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros ha tenido a su cargo la ejecución de muchos proyectos con financiamiento de organismos internacionales de crédito que requirieron de convenios con las provincias. En la confección de estos convenios se articulan las necesidades provinciales con las líneas de financiamiento disponibles para diseñar un proyecto adecuado.

G. Diálogo directo

La comunicación directa, permanente e informal entre los funcionarios nacionales y provinciales encargados de la misma área de PDP ocurre entre funcionarios de diferente jerarquía (ministros, secretarios, subsecretarios y directores) para resolver cuestiones de diferente índole: estratégica, táctica u operativa. Es fundamental para coordinar la implementación en el territorio de los programas nacionales, monitorear periódicamente su ejecución y para elevar pedidos de apoyo al desarrollo productivo desde la provincia al gobierno nacional. El diálogo directo también es utilizado por los funcionarios nacionales para recibir sugerencias de sus contrapartes provinciales en el momento de diseñar programas de políticas nacionales.

Este tipo de comunicación contribuye a que los gobiernos provinciales accedan a información clave sobre las líneas programáticas de PDP del gobierno nacional, lo que les permite difundirla entre los actores posiblemente interesados y asistirlos para convertirse en beneficiarios. El diálogo entre

funcionarios de ambos niveles de gobierno colabora a adecuar los programas nacionales a los requerimientos que demandan las realidades heterogéneas que conviven en los territorios de las diferentes provincias. Por ejemplo, extender el alcance del programa a sectores relevantes para la provincia o modificar las condiciones de la asistencia (límites máximos de los subsidios o créditos, tasas, plazos, etc.). Asimismo, el diálogo permite complementar los programas nacionales con los programas provinciales de política de desarrollo productivo o articular el cofinanciamiento del programa.

Al diálogo entre funcionarios, se suma un diálogo de carácter político entre gobernadores y funcionarios nacionales, o con la Presidencia de la Nación, en el que también se coordinan PDP. El diálogo con los gobernadores suele ser necesario cuando la coordinación con el gobierno nacional involucra a varios ministerios u organismos del gobierno provincial. En estas instancias también suelen acordarse la financiación por parte del gobierno nacional de obras de infraestructura de apoyo al desarrollo productivo o de promoción de la ciencia y la tecnología, así como también la llegada de programas nacionales. En ocasiones, el acuerdo alcanzado entre las partes se plasma en un convenio como los analizados en la sección anterior.

VII. Reflexiones finales

La Argentina es un país federal con tres niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal, según lo consagra su Constitución Nacional. Además, tiene una larga, aunque sinuosa, tradición industrial que engendró un vasto conjunto de instituciones de apoyo al desarrollo productivo. En este contexto, este documento se propuso cuantificar el gasto en apoyo al desarrollo productivo del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, en el caso nacional entre 2016 y 2021, y en el caso provincial en 2022. Asimismo, se relevaron diversos indicadores cualitativos de esfuerzos de PDP de los gobiernos provinciales y el análisis de los múltiples mecanismos institucionales de coordinación multinivel entre ambos niveles de gobierno.

A nivel nacional, un primer elemento que destaca es la identificación de dos familias principales de instrumentos: gasto público y gasto tributario. En conjunto, el apoyo al desarrollo productivo implicó un esfuerzo fiscal de 9.254 millones de dólares en 2021, lo cual representó un 1,88% del PBI, repartido en partes similares entre ambas familias de instrumentos. Son esfuerzos de gran magnitud en comparación con el panorama general de la región.

Un segundo elemento es que la estimación del gasto público en PDP muestra que tanto el nivel nacional como el nivel provincial de gobierno realizan vastos esfuerzos para apoyar el desarrollo productivo que —no considerando gasto tributario— representaron conjuntamente en el año 2022 un 0,87% del VAB. Aproximadamente dos terceras partes de los esfuerzos son realizados por el nivel nacional de gobierno, y el tercio restante corresponde a los gobiernos provinciales.

A nivel nacional, existe una composición compleja de la política de desarrollo productivo, en tanto conviven una multiplicidad de herramientas y organismos. Esta complejidad también es un factor que distingue la política de desarrollo productivo en la Argentina de la política de otros países de la región. La multiplicidad de instrumentos tiene origen en un proceso de sedimentación de políticas de desarrollo productivo concebidas en diferentes etapas de la historia argentina y que persiguen diferentes objetivos, a veces contradictorios. Como resultado, la variedad de instrumentos vigentes pierde coherencia y, posiblemente, eficacia.

La coordinación de la mencionada multiplicidad de herramientas resulta acotada en la práctica. La institución que legalmente coordina a los diversos organismos ejecutores de la política de desarrollo productivo es la Jefatura de Gabinete de Ministros, aunque en los hechos esa coordinación tiene alcance limitado. No obstante, los esfuerzos a nivel nacional están concentrados en pocas instituciones, por lo que existe una coordinación compartimentada que responde a la distribución institucional de los esfuerzos.

Otro elemento distintivo de la política nacional de desarrollo productivo de la Argentina es la marcada preponderancia de las políticas de apoyo selectivo: por sector, agente o territorio. En particular, predominan las políticas de apoyo que incluyen un criterio de asignación sectorial, tanto entre los esfuerzos de gasto público como entre los esfuerzos de gasto tributario. La preeminencia de instrumentos selectivos sugiere un objetivo subyacente de intervenir en la composición sectorial de la estructura productiva argentina, buscando diversificación hacia nuevos sectores, la expansión de sectores considerados estratégicos o el desarrollo de sectores con fuerte arraigo en determinados territorios.

Respecto a la evolución del gasto en apoyo al desarrollo productivo en el período analizado, es conveniente distinguir entre la marcha del gasto público y el gasto tributario. El gasto ocasionado por los regímenes tributarios especiales tiene un componente procíclico, como es esperable dado que se constituyen de exenciones impositivas que crecen junto al nivel de actividad. La reconstrucción histórica permite dar cuenta de que los regímenes han sido impulsados por gobiernos de diferente signo y que gozan de una fuerte inercia que resulta en la acumulación de múltiples instrumentos.

Por el lado del gasto público, se destaca la fuerte expansión a partir del año 2020, a lo cual se suman los instrumentos diseñados específicamente para mitigar los efectos de la crisis sanitaria. Se subraya el caso del fondo de garantías FoGar, instrumento preexistente a la crisis sanitaria, pero que multiplica su tamaño a partir de entonces. El FoGar se expande como un instrumento de emergencia y perdura como herramienta permanente de apoyo financiero. Además, algunas provincias han implementado su propio fondo de garantías. Así, el sistema de garantías cobra un lugar preponderante e inédito en el conjunto de políticas de apoyo al desarrollo productivo de la Argentina. Finalmente, en concomitancia al mencionado aumento del gasto público a partir de 2020 existe una marcada reestructuración de su composición en la que resalta la reorientación hacia el apoyo al sector industrial.

En lo que refiere a la distribución del gasto público nacional entre provincias, no es posible encontrar un patrón claro de asignación progresiva o regresiva, siguiendo un patrón de distribución similar al del VAB. Este es un resultado esperable dado que la asignación territorial efectiva del gasto depende parcialmente de la demanda empresarial por participar en los programas de apoyo al desarrollo productivo. No obstante, existe una leve tendencia a que el gasto público nacional en PDP represente mayor proporción del VAB en las provincias de menor ingreso. Este moderado sesgo progresivo de la distribución del gasto nacional puede ser explicado por la incorporación de mecanismos de asignación de la PDP que priorizan su llegada a provincias de menores ingresos. Los programas nacionales de PDP pueden incluir cuotas de distribución por provincia u otorgar mayores beneficios a empresas situadas en territorios de menor ingreso. También pueden promover actividades específicas con arraigo en los territorios más desfavorecidos, tales como las economías regionales o el turismo. Asimismo, el accionar de los organismos públicos con amplia presencia territorial, como INTA e INTI, son importantes para la desconcentración del gasto nacional.

En cuanto al gasto público de los gobiernos provinciales en PDP se encuentra que las provincias de menor ingreso per cápita, en particular las que integran la Región Norte, gastan más en PDP en proporción a su VAB. Este resultado se debe a que el gasto público total de los gobiernos de estas provincias representa mayor proporción de su VAB que el promedio de los gobiernos provinciales y a que destinan mayor porcentaje de su presupuesto a PDP que el promedio de las administraciones provinciales.

En segundo lugar, es posible identificar las categorías de esfuerzos de PDP más frecuentemente utilizadas por los gobiernos provinciales. Un instrumento que se destaca son las exenciones impositivas concedidas a empresas de sectores seleccionados que el gobierno provincial considera necesario promover. En particular, los sectores más habitualmente alcanzados por estos beneficios son los que integran la economía del conocimiento. El apoyo a estos sectores es complementado con subsidios regulares, créditos en condiciones favorables, subsidios para atender emergencias (como sequías e inundaciones) y obras de infraestructura, como por ejemplo canales de riego. En ocasiones los gobiernos se involucran directamente en el sector, a través de empresas públicas provinciales.

Otro instrumento muy habitual es la ley de compra local, que otorga márgenes de preferencia a empresas radicadas en la provincia, en algunos casos dando prioridad a las pymes, para ser seleccionadas como proveedores en las compras del gobierno provincial. Los gobiernos provinciales también tienen un rol fundamental en la formación técnico profesional, dado que en la Argentina la educación primaria y secundaria es de incumbencia provincial. Todas las provincias tienen escuelas secundarias técnicas, institutos de educación superior (nivel terciario) e institutos de formación profesional de gestión estatal y 9 provincias también cuentan con universidad pública provincial.

Menos frecuente es la disponibilidad de dos instituciones que buscan facilitar el acceso al financiamiento de las empresas: los bancos públicos provinciales y los fondos de garantías, presentes en 10 y 9 provincias, respectivamente. Sin embargo, la mayoría de los fondos de garantías son de creación reciente y más provincias están en proceso de implementación de este instrumento. Finalmente, las provincias realizan crecientemente esfuerzos de promoción de la ciencia y la tecnología, complementando los esfuerzos nacionales en la materia. Los gobiernos provinciales se concentran en la promoción de la innovación en las empresas y de proyectos de vinculación tecnológica.

Finalmente, se observa la convivencia de múltiples mecanismos de coordinación multinivel. Algunos de estos mecanismos tienen como objetivo principal la coordinación multinivel: los Consejos Federales, otras instancias formales de reunión, la rubricación de convenios y el diálogo directo entre funcionarios. Otros mecanismos no tienen como objetivo principal la coordinación multinivel, pero en su accionar constituyen una forma de coordinación. Los planes estratégicos tienen como objetivo planificar en largo plazo la estrategia de determinada área de la PDP nacional, pero algunos de ellos incluyeron la participación de las provincias en su diseño. Los fondos nacionales de gestión multinivel nacieron con el propósito de impulsar sectores de actividad económica específicos e involucraron en su gestión a los gobiernos de las provincias donde radican esas actividades. Las oficinas en que algunos organismos nacionales tienen en las provincias tienen por objetivo principal la llegada de las políticas nacionales al conjunto del territorio, pero los funcionarios de estas oficinas articulan estrechamente con los gobiernos provinciales en su trabajo cotidiano.

Como principal fortaleza de la coordinación multinivel en la Argentina puede señalarse la existencia de numerosas instancias institucionales que hacen que la articulación de PDP entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales sea cotidiana y persistente en el tiempo. Como desafío pendiente, resta alcanzar un funcionamiento más regular de algunos de estos mecanismos con independencia de la voluntad de los funcionarios de turno. También sería deseable la existencia de una instancia de coordinación del conjunto de la PDP, ya que actualmente se encuentra fragmentada en múltiples mecanismos, lo cual puede disminuir la eficacia de la coordinación.

Bibliografía

- Anastasi, A., Blanco, E., Elosegui, P. y Sangiácomo, M. (2010). La bancarización y los determinantes de la disponibilidad de servicios bancarios en Argentina. *Ensayos Economicos*, 60, 137–209. https://www.bcra.gob.ar/pdfs/investigaciones/60_anastasi.pdf.
- Azpiazu, D. (1986). La promoción industrial en la argentina: Efectos e implicancias estructurales, 1973-1983. In *Documento de trabajo*.
- Cao, H. A. (2002). *La especificidad del Estado y la administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina* [Universidad de Buenos Aires]. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1166_CaoH.pdf.
- Cao, H., Rey, M. y Serafinoff, V. (2016). Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 27, 67–99. <https://doi.org/10.14409/da.v16i27.6164>.
- CEPAL (2021). *Hacia un sistema nacional de garantías: antecedentes, mejores prácticas e implicancias para el caso argentino*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/124), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Documentos de Proyectos, (LC/TS.2017/120), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (2016). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Documentos de Proyectos, (LC/TS.2017/120), Santiago.
- CEPAL y MinCyT (2023). *Ciencia, tecnología e innovación en la Argentina: una perspectiva territorial y federal* ((LC/TS.2023/151-LC/BUE/TS.2023/6); Documentos de Proyectos).
- Correa, F., Dini, M. y Letelier, L. (2021). *Análisis del sistema público en Chile desde un enfoque multinivel*. Documentos de Proyectos, (LC/TS.2021/215), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Eidler, J. and Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation-Resurrecting the demand side. *Research Policy*, 36(7), 949–963. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.03.003>.

- Edquist, C. and Zabala-Iturriagagoitia, J. M. (2012). Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research Policy*, 41(10), 1757–1769. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.04.022>
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. Nueva Imagen.
- Fonred (2023). Relevamiento de Fondos de Garantía Públicos Provinciales. En *Informe Fonred*.
- Goldstein, E. (2011). El crédito a las pymes en la Argentina: Evolución reciente y estudio de un caso innovador. En *Documentos de proyectos*. <http://archivo.cepal.org/pdfs/2011/S2011062.pdf>.
- Gómez, A. P. (2021). *Estudio del sistema de apoyo a las empresas en Colombia en su dimensión nacional*. Documentos de Proyectos, (LC/TS.2021/191), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hernández, J. J., Santi, C. E., Battistella, M., Perez Peña, J. E. y Parera, C. (2023). El Plan Estratégico Vitivinícola 2030 en Argentina. *Eutopía, Revista de desarrollo económico territorial*, 23, 106–122. <https://doi.org/10.17141/eutopia.23.2023.5908>.
- Kraan, D.-J. (2004). Off-budget and Tax Expenditures. *OECD Journal on Budgeting*, 4(1), 121–142. <https://doi.org/10.1787/budget-v4-art6-en>.
- Lavarello, P. and Sanabria, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000* (No. 45; Estudios y Perspectivas).
- Llinás Vargas, M. A. (2021). *Iniciativas cluster una forma concreta y efectiva de «mover la aguja» de la productividad* (Puntoaparte (ed.)).
- Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. *The Maastricht Debates and Beyond*, 392. <https://cir.nii.ac.jp/crid/1572543025872650368.bib?lang=en>.
- Ministerio de Educación de la Nación (2017). *Las escuelas técnicas secundarias en la Argentina*.
- OECD (2017). *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*. OECD Publishing.
- _____. (2014). *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*. OECD Publishing.
- Piola, M., Mascotti, M. y Hansen, L. (2022). *Un mapa para navegar la innovación territorial desde la comunicación*.
- Sabatto, D. (2023). *Los consejos federales de la República Argentina. Abordaje sociohistórico. Parte 1* (Núm. 117; Cuadernos del INAP).
- Yañez, M. (2020). *Empresas públicas provinciales: aproximación al escenario reciente y aportes para su análisis* (Núm. 1; Documentos de trabajo).
- Yañez, M. (2022). *Empresas públicas provinciales: roles, políticas y gestión en el marco federal argentino*. III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública.

Anexos

Anexo A1

Fuentes de información

Se recaba información acerca de tres tipos de esfuerzos de política de desarrollo productivo: gasto público, gasto tributario por regímenes promocionales y exenciones impositivas y política crediticia. La fuente de información del gasto público en política de desarrollo productivo proviene del portal web de datos abiertos del Gobierno Nacional (datos.gob.ar)¹¹⁹. Esta base provee información anual sobre todas las partidas presupuestarias de la Administración Pública Nacional y su grado de ejecución. En el presente informe se cuantifica cada partida presupuestaria utilizando la variable “crédito devengado”, es decir, se considera el gasto no sólo presupuestado, sino efectivamente ejecutado. La metodología para la estimación del gasto público consiste en la identificación año a año de las partidas presupuestarias que corresponden a programas de política desarrollo productivo según los criterios establecidos.

La información referida al costo fiscal por regímenes promocionales y exenciones impositivas proviene de la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.

Finalmente, la información respecto a la política crediticia proviene de los sitios de internet del Banco Central de la República Argentina, el Banco de la Nación Argentina y el Banco de Inversión y Comercio Exterior. También se recurrió a la consulta funcionarios de las mencionadas entidades.

¹¹⁹ El recurso utilizado es “Presupuesto de gastos y su ejecución detallada - agrupación anual Distribución anual acumulada de los créditos presupuestarios con todos los clasificadores”.


Anexo A2

Gasto tributario del nivel nacional

Cuadro A2.1
Gasto tributario en políticas de desarrollo productivo del Gobierno nacional
por exención impositiva o régimen de promoción, 2016-2021
(Millones de dólares a precios de 2021)

Categoría	Tipo	Nombre	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Geográfico	Impuesto	Contribuciones Patronales por zona geográfica. Dec. N° 814/2001 y modif.	1 472,92	1 527,95	1 379,22	983,13	594,99	331,89
	Régimen	Promoción económica de Tierra del Fuego. Ley N° 19.640.	1 737,24	1 597,27	1 452,18	1 117,64	1 125,76	1 584,93
	Régimen	Promoción no industrial. Ley N° 22.021 y Decreto N° 135/06.	0,32	0,22	0,13	0,07	0,04	0,02
	Régimen	Exportaciones por puertos patagónicos. Ley N° 23.018 y dec. N° 2229/2015.	191,69					
Subtotal Geográfico			3 402,17	3 125,44	2 831,53	2 100,84	1 720,79	1 916,84
Horizontal	Impuesto	Contribuciones Patronales para trab. adicionales. Leyes Nros. 26.476 y 26.940	130,82	134,28	74,64	14,14		
	Régimen	Promoción de las Sociedades de Garantía Recíproca. Ley N° 24.467.	146,29	134,84	140,23	112,13	101,12	69,97
	Régimen	Régimen de fomento de la educación técnica. Ley 22.317.	20,81	28,66	25,31	18,81	13,45	15,25
	Régimen	Régimen para la promoción y el fomento de la I+D. Ley 23.877.	7,35	5,83	5,13	34	24,3	21,03
Subtotal Horizontal			305,27	303,61	245,31	179,08	138,87	106,25
Sectorial	Impuesto	Impuesto a los combustibles (Servicios de Transporte y Actividad Agro. y Minera)	258,16	268,63	222,1	203,42	186,15	185,11
	Impuesto	Sector textil y economías regionales. Dto 814/2001 y modif.				106,45	59,37	52,89
	Impuesto	Servicios de Medios Audiovisuales. (Ley 27467, art. 91)				114,65	100,08	101,87
	Régimen	Promoción de la actividad minera. Ley N° 24.196.	64,79	96,13	117,4	98,95	71,73	79,72
	Régimen	Promoción industrial. Decretos Nros. 2.054/92, 804/96, 1.553/98 y 2.334/06.	73,41	83,29	88,63	89,25	104,79	184,63
	Régimen	Régimen autopartismo argentino. Ley N° 27.263.	0	42,07	43,4	107,73	84,17	94,25
	Régimen	Régimen de inversiones para bosques cultivados. Ley N° 25.080.	1,49	0,36	0,67	1,58	2,01	2,94
	Régimen	Régimen de promoción de la Economía del Conocimiento Ley 27.506						175,59
	Régimen	Régimen de promoción de la industria del software. Ley N° 25.922.	32,14	110,19	116,95	59,83	42,9	
	Régimen	Promoción de la Industria Naval. Decreto N° 1.010/2004, Ley 27.418				0,63	0,69	0,7
Régimen	Ventas de bienes de capital de fabricación nacional. Decreto 379/01	247,49	301,4	162,68	389,73	77,5	68,87	
Subtotal Sectorial			677,48	902,07	751,83	1 172,22	729,39	946,57
Agente	Impuesto	Ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y coop.	750,11	773,63	595,52	513,87	448,68	455,59
	Impuesto	Reducción Contribuciones Patronales para microempleadores. Ley N° 26.940	139,46	122,72	96,87	69,17		
	Régimen	Régimen de apoyo al capital emprendedor. Ley 27.349.			0,12	0,34	0,32	0,1
	Régimen	Régimen para el fortalecimiento de la MiPyME. Ley N° 27.264.		322,99	1 173,42	1 201,24	1 033,41	974,38
Subtotal Agente			889,57	1 219,34	1 865,93	1 784,62	1 482,41	1 430,07
Total			5 274,49	5 550,46	5 694,6	5 236,76	4 071,46	4 399,73

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ejecución Presupuestaria informada por datos.gob.ar y los gastos tributarios informados por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.



En la Argentina, se realizan en los niveles nacional y provincial de gobierno vastos esfuerzos para apoyar el desarrollo productivo y conviven diversas instancias institucionales de coordinación multinivel. El presente estudio se propuso analizar la política de desarrollo productivo en el país y su coordinación multinivel mediante cinco acciones: primero, la caracterización del conjunto de la política de desarrollo productivo que lleva a cabo el gobierno nacional; segundo, el examen de la distribución de los esfuerzos nacionales de apoyo al desarrollo productivo entre las provincias; tercero, la cuantificación del gasto público en políticas de desarrollo productivo que realizan los gobiernos provinciales y el gobierno nacional; cuarto, la construcción de diversos indicadores cualitativos de esfuerzos de política de desarrollo productivo de los gobiernos provinciales, y quinto, el análisis de los diversos mecanismos institucionales de coordinación multinivel entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales que funcionan en el país. Los resultados evidencian la importancia de los gobiernos subnacionales en los esfuerzos de política de desarrollo productivo en la Argentina y la necesidad de una coordinación multinivel de mayor alcance y sistematicidad para potenciar la efectividad de las políticas.