Ariel Langer, Alex Kodric y Alex Ianni (2025).
El retorno de la política industrial en la geopolítica actual: Argentina a contramano del mundo.
Revista Propuestas para el Desarrollo, año IX, número IX, noviembre 2025.

El retorno de la política industrial en la geopolítica actual: Argentina a contramano del mundo

Ariel Langer[I], Alex Kodric[II] y Alex Ianni[III]

Resumen

En los años recientes, tanto desde el campo discursivo como desde las políticas públicas implementadas por los países, ha retornado el interés por la promoción del desarrollo productivo a partir del fomento del sector industrial. Entre las principales estrategias aparece la articulación sectorial con la política científico-tecnológica como forma de incremento de la competitividad. Si bien el nuevo consenso *mainstream* de la política industrial recomienda su diseño sobre premisas "ofensivas" - especialmente promoción de las exportaciones en sectores intensivos en tecnología-, el contexto geopolítico y la práctica efectiva de las principales economías del mundo, sugiere que dicho retorno se asienta en una reacción "defensiva" frente al crecimiento y expansión comercial de China. El presente artículo ensaya diversas hipótesis respecto al retorno de la política industrial y las oportunidades asociadas para América Latina. A su vez, se muestran las consecuencias para la economía argentina de adoptar el viejo apotegma liberal que reza que "la mejor política industrial es la no política industrial".

Palabras clave: Desarrollo Productivo; Política Industrial; Política Científico-Tecnológica.

Código JEL: O25, F52, F63, O38, L52.

I (CPP-CIC / IDEPI-UNPAZ)
II (CPP-CIC / IDEPI-UNPAZ)
III (CPP-CIC)

Fecha de recepción: 8 de agosto de 2025.
Fecha de aceptación: 14 de octubre de 2025.

Abstract

In recent years, both in the discourse and in the public policies implemented by countries, there has been a renewed interest in promoting productive development through the development of the industrial sector. Among the main strategies is sectoral coordination with science and technology policy as a way to increase competitiveness. While the new mainstream consensus on industrial policy recommends its design based on "offensive" premises—especially the promotion of exports in technology-intensive sectors—the geopolitical context and the actual practice of the world's major economies suggest that this return is based on a "defensive" reaction to China's growth and commercial expansion. This article tests various hypotheses regarding the return of industrial policy and the associated opportunities for Latin America. It also shows the consequences for the Argentine economy of adopting the old liberal maxim that "the best industrial policy is no industrial policy."

Keywords: Productive Development; Industrial Policy; Scientific and Technological Policy.

JEL code: O25, F52, F63, O38, L52.

1. Introducción

El debate sobre la importancia de la política industrial ha vuelto al centro de la agenda mundial. A partir del proceso de deslocalización de la producción que comenzó a mediados de la década del setenta, las principales economías occidentales iniciaron un sendero de desindustrialización para especializarse en los eslabones de investigación, desarrollo y patentamiento de tecnologías de punta, y el fomento del sector servicios. La contrapartida de tal movimiento fue el crecimiento de China como potencia. Basándose inicialmente en una política de apertura económica y mano de obra barata, el país fue el principal receptor de los capitales de origen fundamentalmente estadounidense.

Sin embargo, lo que inicialmente se basó en una política de movimiento de capitales en busca de mayor rentabilidad por las clásicas ventajas comparativas comenzó a mutar hacia una política de escalado productivo con estrategia dual: el desarrollo tecnológico imitativo —para sectores industriales maduros— y el desarrollo tecnológico de punta —promoción de la tecnología 5G, IA, computación cuántica, entre otras—.

La rápida expansión de China produjo una reacción defensiva por parte de las grandes potencias occidentales en los recientes años de este siglo. La pérdida de capacidades y competitividad del entramado industrial y el creciente descontento de la población antiguamente vinculada a los complejos manufactureros europeos y norteamericanos, puso nuevamente en agenda a la promoción industrial en tales países.

El presente trabajo analiza documentos recientes sobre el retorno de la política industrial a nivel global y las acciones implementadas por las principales economías occidentales y China.

En contrapartida y a contramano del espíritu de época, Argentina transita un proceso opuesto. Lo que a nivel mundial se plantea como pilar del desarrollo productivo —la asociación entre la política industrial y la científico-tecnológica—, en dicho país es uno de los principales focos de ataque de la política económica del gobierno. Parece importante, entonces, analizar las consecuencias de aplicar un programa que —al contrario de lo que se dice— se encuentra a contramano de las tendencias globales.

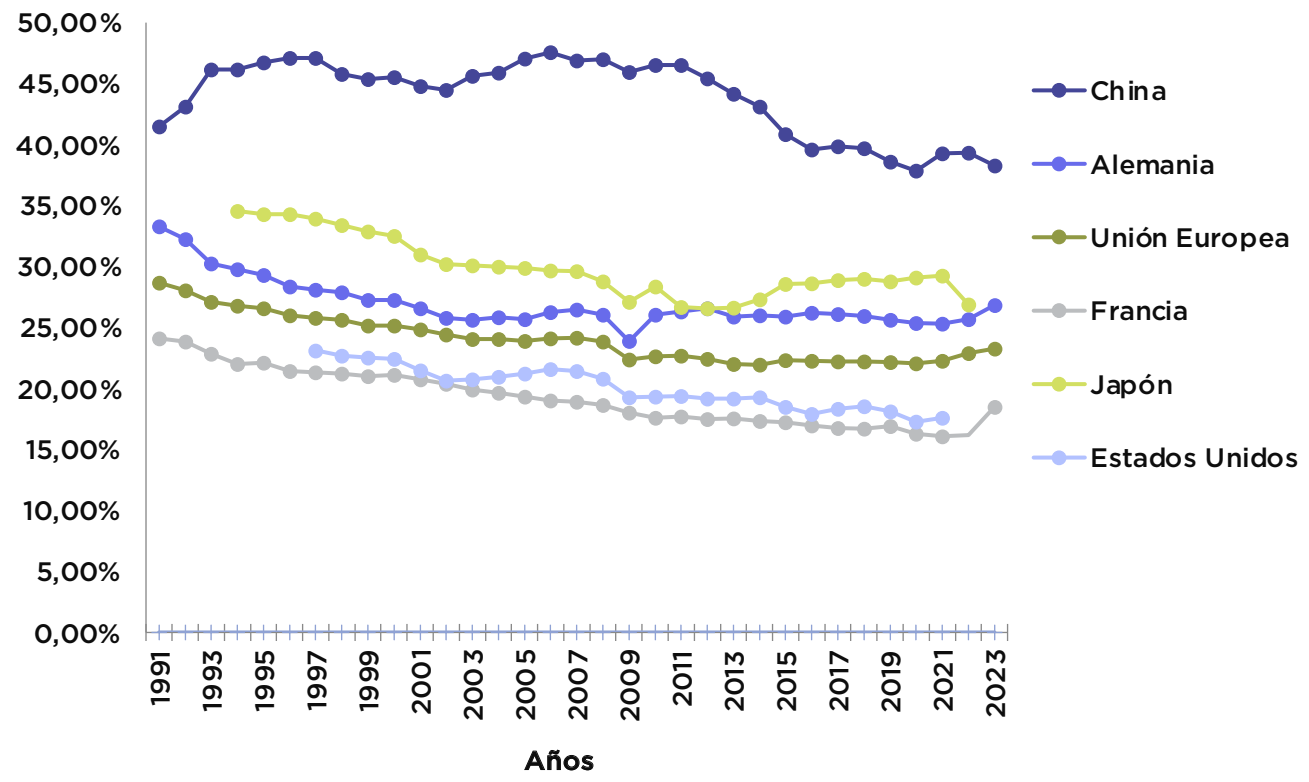
***

2. El retorno de la política industrial: algunas conjeturas sobre su regreso

El resurgimiento de la política industrial como un eje de promoción estratégico marca un cambio de paradigma respecto al consenso liberal de las últimas décadas. A fines del siglo XX, dicho consenso quedó sintetizado por Gary Becker (1985) en su columna "The best industrial policy is none at all". Su defensa acerca de la no necesidad de una política industrial se basaba en que "la política industrial está al servicio de un interés particular en vez de velar por el interés general" (Becker, 1985, p. 8). En esta sección se analizan diferentes hipótesis sobre las posibles causas del retorno de la política industrial.

La fase iniciada en la década del setenta y acentuada por la caída del Muro de Berlín en 1989 constituyó un punto de inflexión para la consolidación del modelo económico basado en la deslocalización productiva. Este hecho reconfiguró la geografía económica mundial de forma tal que, mientras Estados Unidos y la Unión Europea sufrieron un proceso de desindustrialización, otros países como China emergieron como potencias (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2023).

Cuadro 1.
Valor Agregado del sector industrial. Países seleccionados (1991-2023)
En porcentaje del PBI



Fuente: elaboración propia sobre datos del Banco Mundial.

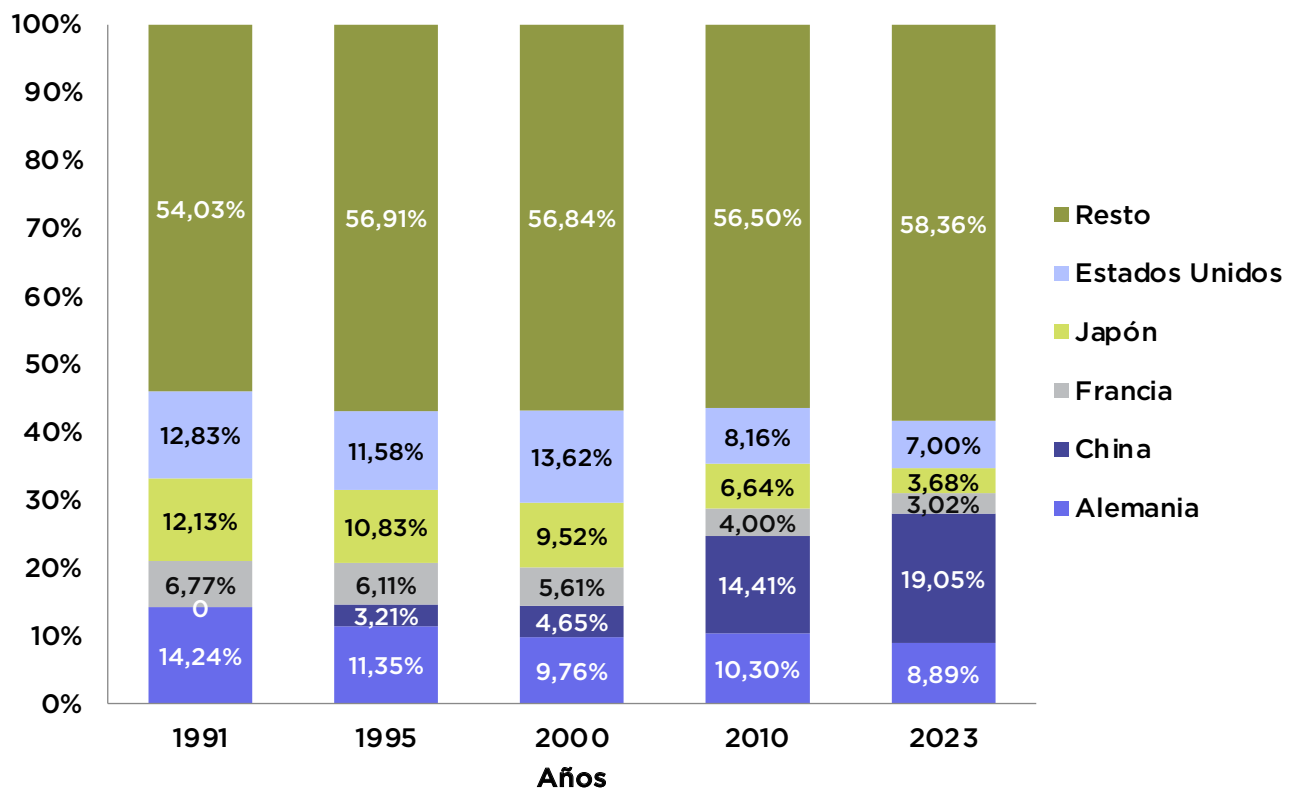
Si bien se observa un quiebre en el año 2008 producto de la crisis económica mundial, ya a partir de la década del noventa se manifiesta una tendencia decreciente en el peso del sector industrial sobre el total del PBI en las economías occidentales. Por su parte, en los años recientes, con excepción de Japón, se visualizan recuperaciones parciales que pretenden nuevamente poner al sector industrial como motor del crecimiento económico (cuadro 1).

En contrapartida, en China la participación alcanzada en ciertos periodos más que duplica las proporciones del resto de los países y, a pesar del significativo desarrollo industrial, se observa un leve estancamiento a partir de la crisis del año 2008, con una posterior caída de la participación del sector industrial. Esta disminución podría explicarse por dos factores principales: la priorización de sectores asociados a desarrollos tecnológicos de punta, que tienden a incrementar la participación de los servicios por sobre el sector industrial; y la mejora de los salarios reales de la población, que torna más cara la producción local en sectores tradicionales como el textil y alimentos —que redujeron su participación—. En contrapartida, se observa que China experimentó un incremento de la participación del sector maquinaria y equipo pasando de representar un 17% del valor agregado en la industria en el año 1990 (Wu, 2002) a un 32% en 2018 (National Bureau of Statistics of China, 2019).

Esta reestructuración del sector industrial, intensiva en aquellos sectores de mayor valor agregado, se aprecia a partir del índice de la complejidad económica[1] de la economía china, que ha tenido un crecimiento acelerado desde finales del siglo XX, pasando del puesto 49º (IEC: -0.13) en 1998 al puesto 18º (IEC: 1.32) para 2023 (Simoes e Hidalgo, 2011), convergiendo así a valores similares a países como Estados Unidos y Francia.

El movimiento en espejo de industrialización China y desindustrialización de las principales economías centrales tuvo dos consecuencias: una en el plano de la inserción internacional y otra en el plano del empleo industrial.

Cuadro 2.
Participación en las exportaciones mundiales de productos manufacturados. 1991-2023. Países seleccionados. En porcentaje.

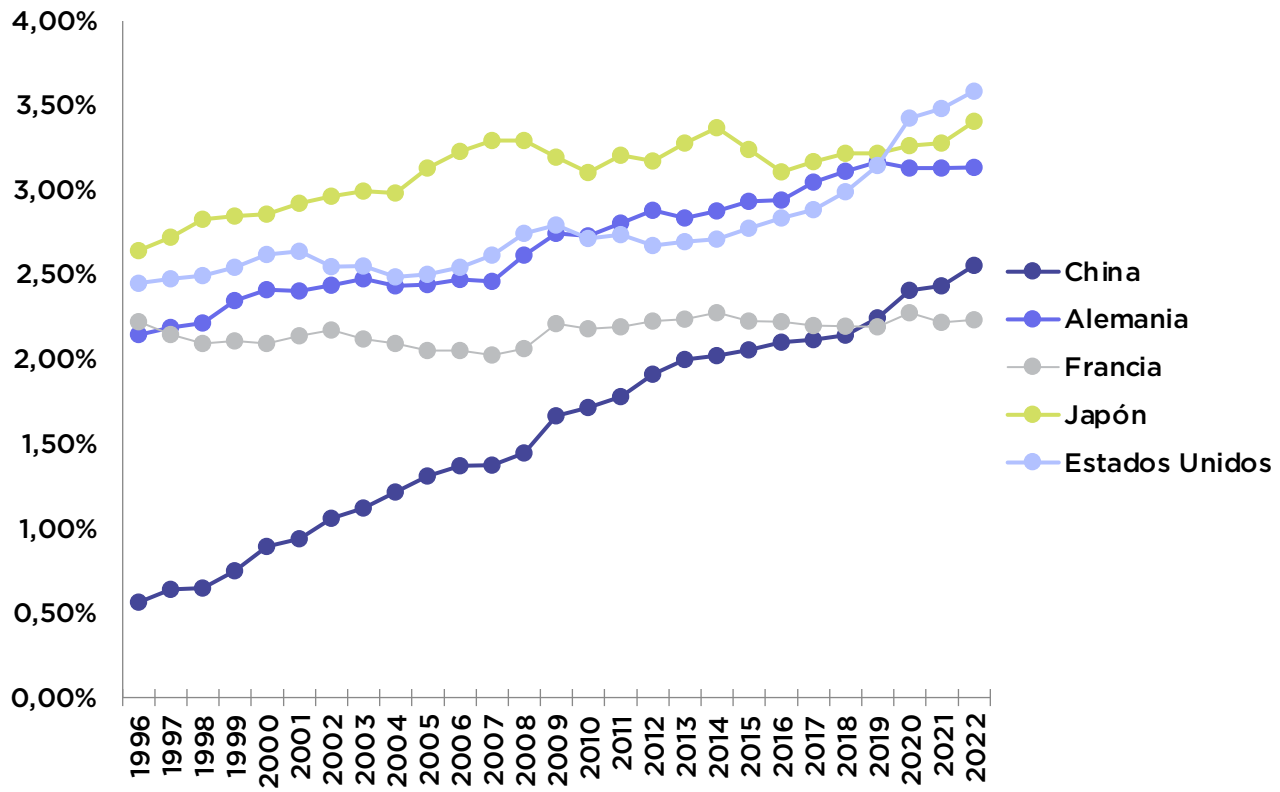


Fuente: elaboración propia sobre datos del Banco Mundial.

1 El índice de complejidad económica se expresa en la composición de la capacidad productiva de un país y refleja las estructuras que emergen para acumular y combinar conocimientos. En particular, con este índice se busca capturar dos dimensiones de la estructura económica: i) la diversidad, que mide el número de productos distintos que fabrica un país, y ii) la ubicuidad, definida como el número de países que fabrican un determinado producto (Simoes e Hidalgo, 2011).

Desde la perspectiva de la inserción internacional, el ascenso de China se evidencia a partir del incremento significativo de su participación en las exportaciones totales de los bienes manufacturados, sobre todo a partir del inicio del siglo XXI. Mientras que entre 1995 y 2023 China sextuplicó dicho porcentaje, en el resto de las economías centrales se manifiestan pérdidas de participación sensibles, vinculadas tanto al proceso de desindustrialización interno de cada país como también al acelerado incremento de la competitividad de la economía china (Cuadro 2).

Cuadro 3.
Evolución del gasto en I+D. 1996-2022. Países seleccionados.
En porcentaje del PIB

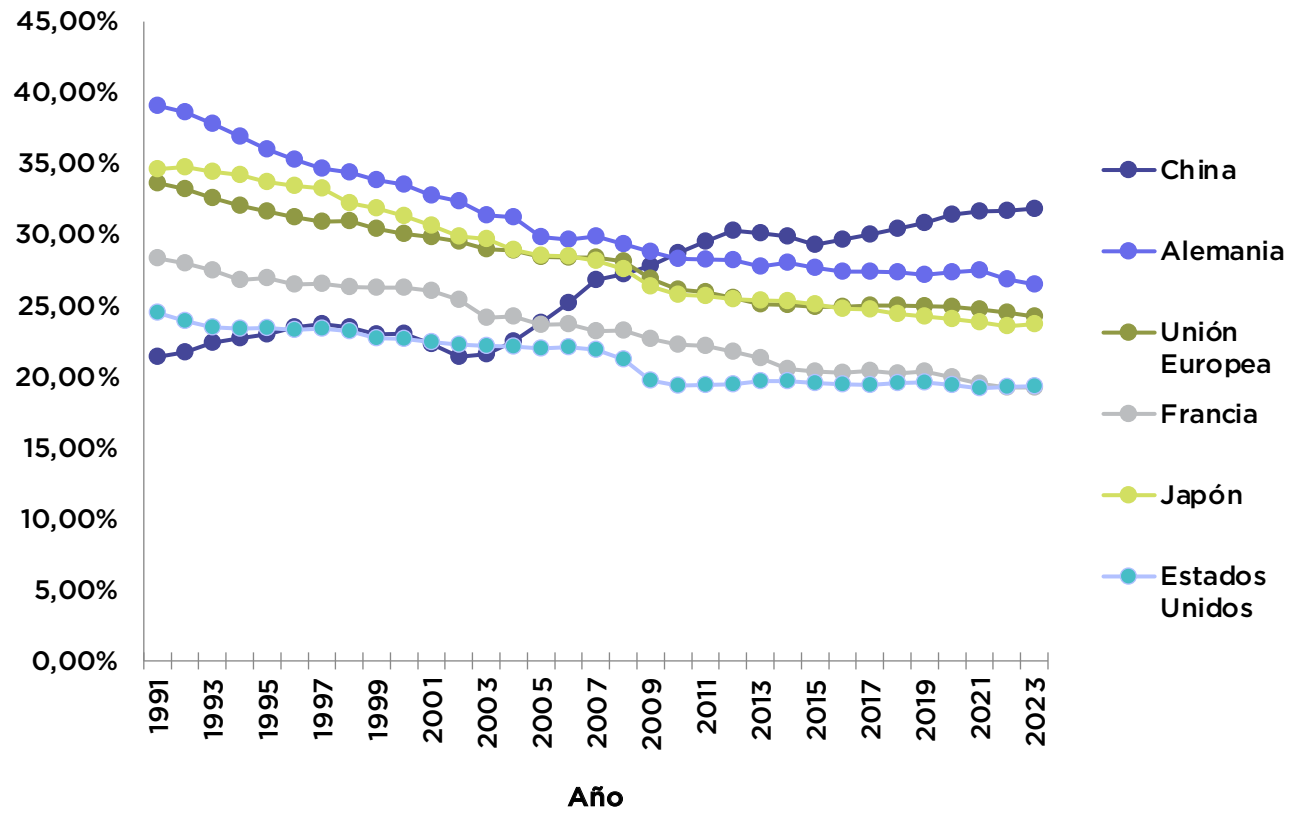


Fuente: elaboración propia sobre datos del Banco Mundial (World Bank, n.d.).

Una de las particularidades del ascenso económico de China radica en el hecho de que el crecimiento del sector industrial estuvo acompañado por una política de planificación sostenida en el escalado tecno-productivo, que implicó la asociación de la política industrial con la científico-tecnológica (Langer y Kodric, 2024a). Esto puede advertirse en la expansión del gasto en I+D con la convergencia hacia lo que invierten el resto de las economías desarrolladas (Cuadro 3).

Estos datos confirman que, en el contexto geopolítico actual, la disputa por la hegemonía global es también la lucha por la carrera tecnológica con eje en el sector industrial como principal soporte material. Se reafirma esta hipótesis en las estimaciones realizadas por Alessandrini y Buccellato (2012), donde se señala que China pasó de contar con aproximadamente el 3% de las exportaciones mundiales de los productos de alta tecnología en 1999 al 18% en 2007, mientras que en Estados Unidos ocurrió el movimiento contrario, pasando del 20% en 1999 al 12% en 2007.

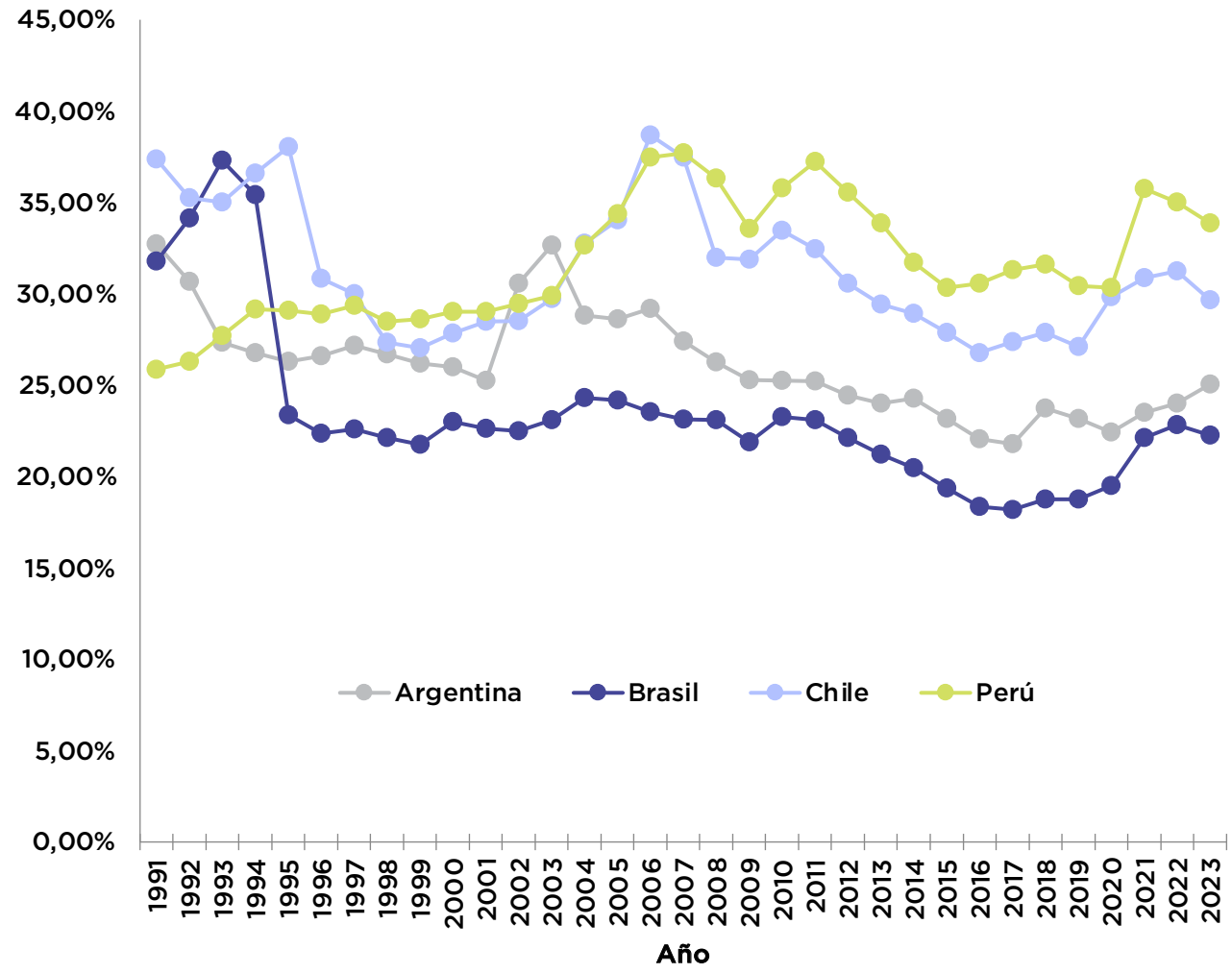
Cuadro 4.
Evolución de la participación del empleo industrial en el empleo total (1991-2023). Países seleccionados. En porcentaje



Fuente: elaboración propia sobre datos del Banco Mundial.

La reconfiguración a partir de la deslocalización productiva iniciada en la década del noventa también tuvo impacto en la evolución del empleo. Los países que perdieron industria mostraron fuertes caídas, mientras se nota un crecimiento exponencial del empleo industrial en China. A su vez, seguramente como impacto de las políticas implementadas en los años recientes, los países centrales lograron recuperar parcialmente la participación del sector industrial en el PBI de sus economías, aunque no pareciera ocurrir lo mismo en términos del empleo (Cuadro 4).

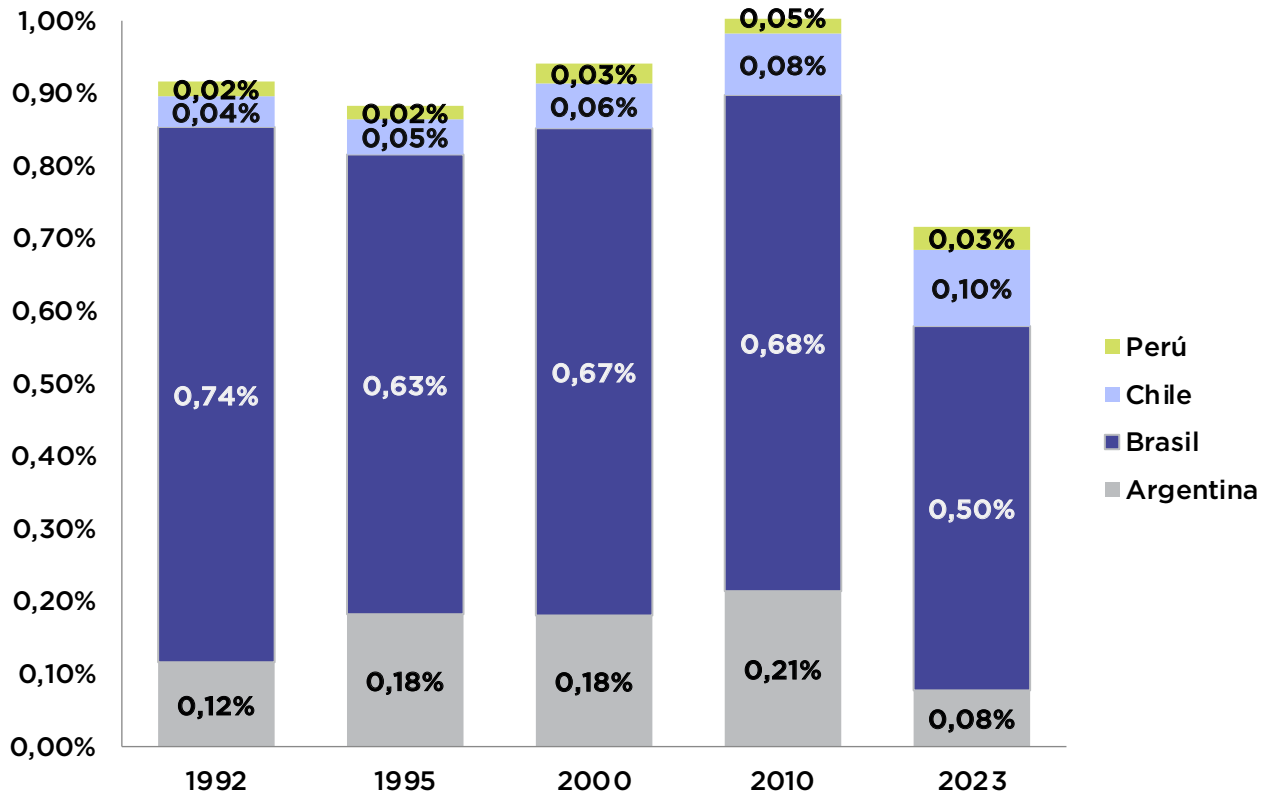
Cuadro 5.
Valor Agregado del sector industrial. 1991-2023. Países seleccionados de América Latina. En porcentaje del PBI



Fuente: elaboración propia sobre datos del Banco Mundial.

Claro está que el proceso también tuvo consecuencias en América Latina. La década de los noventa fue testigo de transformaciones estructurales impulsadas por la implementación de políticas neoliberales que implicaron apertura, desregulación, endeudamiento externo y reformas del Estado. Estos lineamientos, en países donde el sector industrial se encontraba relativamente protegido y el rol del Estado era central en la organización de la vida económica, transformaron de manera determinante sus estructuras productivas (Langer y Kodric, 2023) (Cuadro 5).

Cuadro 6.
Participación en las exportaciones mundiales de productos manufacturados. 1992-2023.
Países seleccionados de América Latina
En porcentaje.

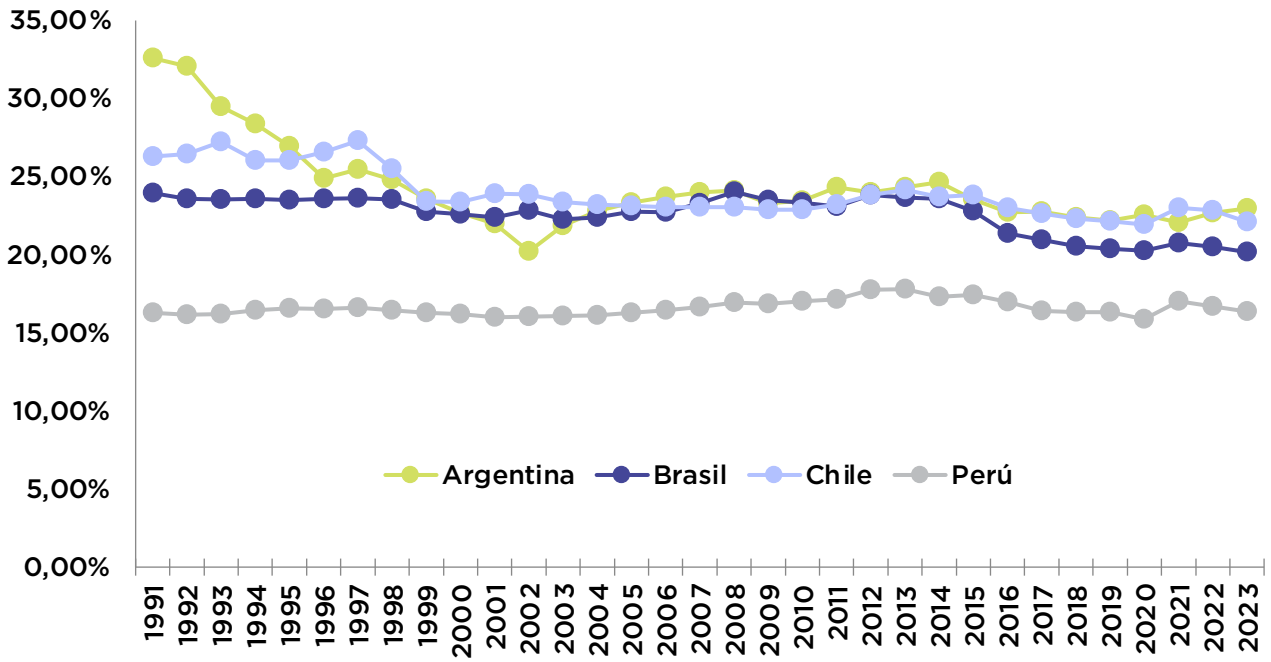


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Iniciado el siglo XXI, la gran mayoría de los países de América Latina experimentó cambios en el signo político de sus gobiernos los cuales, en términos generales, implicaron el diseño de políticas orientadas a la mejora de las condiciones de vida de la población y priorización del sector productivo por sobre las políticas de endeudamiento y financiarización. Pasada la primera década o un poco más del nuevo siglo, estos procesos comenzaron a tener dificultades para sostenerse. De allí la importancia de discutir —al menos desde un punto de vista económico— cuáles fueron los motivos y qué nuevas ideas y políticas podrían implementarse para mejorar su sustentabilidad.

Así es que, si bien se habla mucho hoy de la necesidad de centrar el crecimiento económico sobre sectores que sean competitivos internacionalmente, es importante notar que históricamente en la región la participación del sector industrial en el total de exportaciones mundiales es marginal. Los países de la región apenas alcanzaron un 1% de la participación en el total mundial de exportaciones manufactureras para el año 2010 (Cuadro 6). A partir de estos datos se podría construir la hipótesis sobre la importancia de ganar terreno en este aspecto, lo cual no se logró con las políticas económicas implementadas en el pasado.

Cuadro 7.
Evolución de la participación del empleo industrial en el empleo total (1991-2023). Países de América Latina seleccionados.
En porcentaje.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

La discusión no es nueva, claro. Por ejemplo, en Argentina se observa cómo la destrucción del empleo industrial durante la década de los noventa se revirtió con el cambio en el ciclo político (Cuadro 7). Tal vez, una de las limitantes de dicho proceso fue que el incremento del empleo y de la participación de las exportaciones industriales se apoyó casi exclusivamente sobre sectores tradicionales (fundamentalmente alimentos y bebidas) sin una estrategia de escalado tecnológico asociada, lo cual evidencia que, si bien existió un cambio en el patrón de crecimiento durante aquellos años, el mismo no implicó un cambio estructural en la dinámica del sector industrial (Abeles, Lavarello, y Montagu, 2018; Porta y Fernández Bugna, 2008).

Por tanto, al pensar en la importancia de la política industrial para los países de América Latina, debería tomarse nota de múltiples factores para que su transformación sea sustentable. No puede faltar acá la relevancia de la mejora de la competitividad para el fomento de exportaciones o en los recaudos defensivos frente al ascenso de China, que claramente están tomando tanto Estados Unidos como la Unión Europea. Pero también hay que preguntarse qué otros factores justifican hoy el retorno a la industria.

En una muy breve enumeración se puede ver que quedaron evidenciadas las vulnerabilidades existentes de las cadenas de suministro global a partir de la pandemia del COVID-19. Los países con capacidad para producir equipo médico, medicamentos y vacunas tuvieron una ventaja significativa frente a las demás regiones (Evenett, Jakubik, Martín, y Ruta, 2024a).

También las crecientes tensiones geopolíticas, como la guerra entre Rusia y Ucrania, subrayan la necesidad de la autosuficiencia de las áreas estratégicas como lo son la energía, los alimentos y los fertilizantes (OECD, 2023).

Otro factor generalmente citado es el cambio climático y las urgencias de los países en pos de ir hacia economías más sostenibles. Se plantean políticas industriales que promueven el desarrollo de tecnologías limpias como vehículos eléctricos, baterías y energías renovables (Bril Mascarenhas et al., 2021).

Los mencionados no son los únicos aspectos a tomar en cuenta. El mundo vuelve a entender que la industria y el desarrollo pueden ir de la mano, pero sería un error creer que esto implica tener que repetir una a una las recetas que pudieron ser útiles en otros tiempos.

Con sus matices, los organismos internacionales han tomado como ejes de estudio las problemáticas sobre política industrial. Quienes antes pregonaban el liberalismo absoluto, han revisado sus consignas y aceptan la efectividad del diseño de políticas con intervención selectiva a través del Estado.

***

3. Los organismos internacionales y la construcción de un nuevo consenso sobre política industrial

Sin ir más lejos, el Fondo Monetario Internacional editó un artículo donde justamente habla del "retorno de las políticas industriales" y enumera los principales motivos para su diseño durante el año 2023: i) incrementar la competitividad estratégica; ii) el cambio climático; iii) efectos de resiliencia y mejora del funcionamiento en eslabones de las cadenas de valor intervinientes; iv) protección de la economía interna frente a la incertidumbre del contexto geopolítico e incremento de las capacidades del sector defensa (Evenett, Jakubik, Martín, y Ruta, 2024b). A su vez, el documento advierte la necesidad de coordinación y cooperación a nivel internacional para evitar represalias de otros países (Evenett et al., 2024b).

En línea con esta preocupación, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también lanzó una publicación sobre alternativas de políticas para el desarrollo productivo en un marco de multipolaridad e incertidumbre geopolítica. El documento plantea un supuesto "nuevo consenso de política industrial" que debería considerar los efectos adversos de las cadenas globales de valor sobre las personas. Se argumenta que la intervención estatal debería: i) seleccionar en qué cadenas/eslabones de inserción y/o escalado en la economía local; ii) detectar y solucionar eventuales "fallas de mercado" de las actividades y eslabones seleccionados y; iii) mejorar la calidad de las intervenciones hacia actividades de mayor valor agregado y productividad de las empresas (Filippo, Guaipatín, Navarro, y Wyss, 2023).

También Schteingart et al. (2024), marca la existencia de un "nuevo consenso respecto a un conjunto de premisas y objetivos para el diseño de política industrial" (pp. 11-12):

Deben tener como objetivo mejorar la calidad de vida de la población y generar empleos de calidad.

Debe ser más ofensiva que defensiva (promover exportaciones, inversión en I+D, mejoras en la productividad y aparición de nuevos sectores de alta intensidad tecnológica). No preservar empleos en sectores amenazados por la competencia extranjera y con bajo potencial competitivo.

Debe ser creada y consensuada entre los actores del sector público y privado pero autónoma de los lobbies. Para lograrlo debería ser selectiva y tener objetivos definidos, acotados y precisos; con condiciones claras y exigibles para las empresas beneficiarias

y una burocracia profesionalizada con capacidades administrativas y autonomía relativa.

Debe estar coordinada entre los responsables institucionales de distintas áreas gubernamentales (producción, economía, educación, ciencia, trabajo, infraestructura, ambiente, etc.).

Debe operar como un portafolio de proyectos en donde algunos proyectos exitosos pueden más que compensar los proyectos que fracasan e incorporar la dimensión ambiental para lograr una matriz productiva más sostenible.

Especialmente Europa, aunque también otros países, incluyen además dentro de sus perspectivas industriales a los objetivos del desarrollo sostenible, donde las políticas deben cumplir con los ODS 7 (garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna), ODS 8 (promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos) y ODS 9 (construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación) (United Nations Industrial Development Organization [UNIDO], 2024).

En lo que respecta a nuestra región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe editó un documento donde se realiza un relevamiento y evaluación de las políticas de desarrollo productivo implementadas post pandemia COVID-19. Allí se menciona la baja capacidad de crecimiento económico en la última década de la región y el escaso financiamiento de los instrumentos de política industrial respecto a los países europeos: 0,5% del PBI, respecto al 3,25% destinado por los países de la OCDE (CEPAL, 2024).

El fuerte incremento de políticas industriales y los nuevos discursos a nivel global han multiplicado las publicaciones técnicas y académicas sobre el tema. Solo por citar una de índole local (en Argentina), en 2025 la Unión Industrial Argentina en colaboración con la Fundación Observatorio PyMe realizaron un detalle de políticas y planes a nivel mundial y señalan como hitos que revitalizaron la política industrial a la agenda 4.0 y el Plan Made in China del 2015. Marca como una hipótesis que fue esto lo que obligó al resto de las economías centrales a reconfigurar sus estrategias de desarrollo (Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina [CEU-UIA] y Fundación Observatorio PYME [Observatorio PyME], 2025). No es el punto discutir si exactamente son los dos programas citados el punto de inflexión, pero lo claro es que la evidencia indica que durante los últimos diez años —más allá de los discursos— la praxis política muestra que las políticas industriales para el desarrollo productivo están nuevamente entre nosotros.

***

4. Al margen de los discursos, qué hacen los países en materia de política industrial y promoción del desarrollo productivo

Resulta claro que el retorno de la política industrial no es solo discursivo, antes bien representa una preocupación generalizada de los gobiernos de las principales potencias del mundo.

Tal como se muestra en Juhász, Lane, y Rodrik (2023), en el último tiempo se incrementaron exponencialmente la cantidad de políticas industriales. Más precisamente, se han duplicado en la última década (UNIDO, 2024), lo cual tiene como correlato el incremento en su financiamiento. Por ejemplo, la expansión del sector industrial en China, lejos de ser una acción derivada de un esquema de decisiones privadas sin ningún tipo de planificación, representó una acción deliberada por parte del Estado. Para 2019 China invertía 1,73% de su PBI en políticas orientadas al desarrollo industrial, lo cual representa un 35% más que la realizada por Estados Unidos (estimada a 2023) y entre tres y cuatro veces más que lo

que invierten países como Francia, Japón y Alemania (Juhász et al., 2023).

Respecto a la orientación sectorial del financiamiento se advierte que en los países de altos ingresos existe una tendencia a la generación de capacidades para el autoabastecimiento en eslabones de cadenas estratégicas —complejo nuclear, aeroespacial y minería asociada a minerales y tierras raras—; mientras que en los países de ingreso medio el financiamiento se orienta a políticas de escalado y agregación de valor en sectores y complejos productivos maduros —sector automotriz, alimentos, plástico y productos de uso doméstico (Juhász et al., 2023)—.

Como un principio de sistematización de objetivos, orientaciones y tipo de políticas se seleccionaron cuatro planes brevemente comentados en el Cuadro 8.

Cuadro 8.
Principales lineamientos y planes implementados por China, Estados Unidos, Unión Europea y Brasil en materia de política industrial

	China: Made in China 2025	Estados Unidos: Plan de Reducción de la Inflación y Ley de Chips	Unión Europea: Green New Deal	Brasil: Nova Indústria
Principales lineamientos y objetivos	Reducción de la dependencia externa y expansión del consumo interno (soberanía tecnológica). Control de las exportaciones (principalmente Estados Unidos) y la IED. Homologación de especificaciones técnicas de productos chinos con normativas de bloques y países afines.	Promoción de Industrias y energías limpias (reducción de emisiones de carbono). Desarrollo de infraestructura, desarrollo tecnológico en sectores de punta. Mejora de las habilidades de los trabajadores.	Reducción de huella de carbono a 2050. Movilidad sustentable. Mejora de las habilidades de los trabajadores. Apertura comercial a cadenas de valor competitivas.	Desarrollo industrial sostenible. Incentivo a las exportaciones. Seguridad alimentaria y sanitaria.
Acciones de Política Industrial y CTI	Innovación nacional vía transformación digital. Reducción de la dependencia en CyT: protección de la investigación científica y restricción de los flujos internacionales de tecnología. Alianzas internacionales de CTI con bloques afines	Fondo de Chips para América, Proyectos de nanotecnología, informática cuántica e IA. Mejoras en eslabones de logística Capacitaciones	Transformación Digital. Desarrollo de tecnologías limpias. Provisión de insumos estratégicos (minerales y tierras raras). Capacitaciones	Incremento de la proporción de producción local en productos terminados. Transformación Digital. Desarrollo de tecnologías limpias
Sectores Seleccionados	Estrategia dual: TICS, producción de equipos y bienes de capital, IA y robótica, biomedicina y biotecnología y electromovilidad.	Producción de Chips y Semiconductores. Aeroespacial, portuario, vías fluviales y red de cargas	Fuentes alternativas de energías, baterías de litio y electromovilidad Semiconductores, Aeroespacial y Computación en el borde y en la nube	Maquinaria agrícola. Sector Salud: producción de vacunas, medicamentos y equipamiento médico. Vivienda, electromovilidad y “Ciudades Inteligentes”

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Centro de Estudios de la UIA y Observatorio Pyme (2025); Goberno Federal de Brasil (2024) y OECD (2023).

El Plan Made in China lanzado en 2015 tiene como antecedente el XIII Plan Quinquenal (2016-2020) y el aún en vigencia XIV Plan Quinquenal (2021-2025). Mientras el primero consiste en el fortalecimiento de las capacidades en las áreas de inteligencia artificial, biotecnología, robótica y transformación digital, el otro se focaliza en la soberanía tecnológica y los aspectos cualitativos y distributivos del crecimiento económico.

El Plan Made in China posee una duración de diez años y tiene por objetivo transformar al país en una potencia manufacturera para 2049. Hace foco en la promoción de sectores claves intensivos en contenido tecnológico: TICS, producción de equipos y bienes de capital (máquinas-herramienta y robots de gama alta; equipamiento aeroespacial; equipos de ingeniería oceánica y embarcaciones de alta gama; equipos de transporte ferroviario de alta gama; promoción de energías alternativas y electromovilidad; equipos eléctricos, maquinaria agrícola y equipamiento médico de alta gama) y la biomedicina (Langer y Kodric, 2024a).

En un contexto de rivalidad estratégica con China, Estados Unidos implementó instrumentos y leyes tendientes a recuperar el terreno perdido en materia de hegemonía mundial. La Ley de Microchips (2022) y la Ley de Reducción de la Inflación (2022) tienen como antecedente a la Ley Bipartidista de Empleo e Inversión en Infraestructura (2021), que se orientó a la promoción del sector de transporte público, puentes, infraestructura de agua potable y aguas residuales, acceso a internet de alta velocidad, inversión en transmisión de energía limpia, entre otras. La Ley de Microchips contempla una inversión de 280.000 mill de U$D para el impulso de la investigación científico-tecnológica en nanotecnología, informática cuántica e IA, así como incentivos a las empresas para la fabricación local.

Por su parte, la Unión Europea impulsa activamente una agenda de política industrial a través del Green New Deal. Allí se promueve el uso eficiente de los recursos naturales e incremento de la competitividad con emisiones netas cero de gases para 2050. En términos de política industrial, esto implica el desarrollo de tecnologías y energías "limpias" vía acciones de innovación y generación de empleo de calidad.

Se plantean tres ejes prioritarios: i) fortalecimiento en la provisión de insumos estratégicos (minerales y tierras raras); ii) desarrollo de tecnologías para la transición energética (energía solar, eólica, undimotriz, desarrollo del sector de biogás y biometano, hidrógeno verde, energía geotérmica, baterías de litio y electromovilidad) y; iii) promoción de los sectores de semiconductores, aeroespacial y computación en el borde y en la nube (Langer y Kodric, 2024a).

Dentro de las distintas iniciativas de los países latinoamericanos, el Plan Nova Indústria de Brasil (NIB) es de las más relevantes. El mismo establece seis misiones principales y metas a cumplir en el 2033. Pretende fortalecer la industria, estimular el desarrollo productivo y tecnológico y aumentar la capacidad exportadora (Governo Federal Brasil, 2024).

Las misiones que guían el NIB son las siguientes: 1) Cadenas agroindustriales sostenibles y digitales para la seguridad alimentaria, nutricional y energética; 2) Promoción del complejo industrial de la salud a partir de fortalecer la producción de medicamentos, vacunas y equipamiento médico; 3) Infraestructura, saneamiento, vivienda y movilidad sostenibles para la integración productiva y el bienestar en las ciudades; 4) Transformación digital de la industria para ampliar la productividad; 5) Promoción de la bioeconomía y acciones de descarbonización; transición y seguridad energéticas para garantizar los recursos para las generaciones futuras; 6) Desarrollo de tecnologías de interés para la soberanía y la defensa nacional (Governo Federal Brasil, 2024, p. 11).

Con lo hasta aquí expuesto queda claro el retorno de la preocupación de gobiernos con distintas orientaciones ideológicas y de diversidad de regiones por el diseño de políticas que apoyen al desarrollo industrial y favorezcan la soberanía productiva, científica y tecnológica. Claro que aún existen países en que esto no sucede. ¿Cuáles son sus consecuencias?

***

5. Argentina a contramano del mundo: apertura comercial, industricidio y desfinanciamiento del sistema científico-tecnológico nacional[2]

Apenas asumió, el gobierno encabezado por Javier Milei, cumplió con la promesa de iniciar una política de ajuste y achicamiento del Estado. La fuerte devaluación, suba de tarifas, desregulación y apertura económica y recorte de gasto público son el sello de la gestión. El discurso tenía como parte de su retórica "achicar el Estado y eliminar las políticas públicas para ir contra la casta y potenciar la actividad privada". ¿Cuáles fueron sus resultados? En principio, contrarios a los prometidos e iguales a los de cualquier gobierno liberal.

Los principales afectados por el recorte del gasto fueron jubilados, médicos, maestros, empleados públicos y las provincias. Solo como ejemplos, en 2024 el gasto en obras públicas cayó casi 80%, las provincias vieron reducidas sus transferencias corrientes en un 70%, las jubilaciones en 16% y las universidades en un 25%.

Estas políticas de ajuste y liberalización llevaron al deterioro de todos los indicadores clave de la economía real. Al cierre del 2024, el acumulado anual de la actividad económica nacional fue un 1,8% inferior al del 2023, con caídas en la industria del 9,4% y de la construcción del 17,7%, en la misma comparación. Por su parte, si bien en 2025 se advierte una mejora en la actividad económica (crecimiento interanual de 5% para mayo), e incluso también la industria (5,8% interanual), este crecimiento parte de bases de comparación bajas y tiene un sesgo muy claro hacia la economía primaria. Esto queda evidenciado si observamos la variación acumulada en 2024 del PBI por sector, donde vemos que Agricultura (31,3%) y explotación de minas (7,4%) fueron los únicos sectores que mostraron crecimiento.

Es en este sentido que Argentina se encuentra a contramano del mundo. Mientras a nivel mundial se incrementan exponencialmente las políticas públicas, en Argentina no existen políticas específicas orientadas al sector industrial. Más bien ocurre lo contrario, la apertura comercial sin reglas y la eliminación de cualquier política de protección o promoción del trabajo industrial argentino han hecho, por ejemplo, que las importaciones se incrementen en promedio un 35% durante el primer semestre de 2025. Observándose a nivel sectorial incrementos del 130% en automotores, 105% en radios, TV y celulares, alimentos y bebidas del 100% y prendas de vestir 94%. Mientras que el mundo tiende a promover sus entramados industriales locales, en Argentina existe una tendencia a sustituir producción nacional por productos extranjeros. Los sectores más afectados son aquellos con mayor presencia de pymes y orientación al mercado interno: textil, calzado, muebles, metalmecánica, alimentos y bebidas.

Como no podría ser de otra manera, la política de apertura tuvo su correlato en el mundo del empleo y el salario. A marzo de 2025, se contabilizó la pérdida de aproximadamente 120 mil empleos y el salario registrado promedio presenta una pérdida real del -5,5% (nov. 2023 - mayo de 2025) y el salario mínimo se encuentra en mayo 2025 un 33% por debajo del mes previo a la asunción de Javier Milei.

Frente a las consecuencias adversas, la única respuesta explícita en términos de políticas por parte del gobierno fue la implementación del Régimen de Incentivos a las Grandes Inversiones (RIGI). El ajuste fiscal y la no intervención del Estado en la economía supuestamente trae "confianza" y medidas como el RIGI, además de confianza, garantizan "estabilidad" y "generan un mejor ambiente de negocios". Se supone que, a partir de la generación de estabilidad y ambiente de negocios, se promueve la inversión y el crecimiento económico. Sin embargo, pareciera que

2 Fuente de los datos: Todos los datos de esta sección son de elaboración propia en base a INDEC.

este tipo de políticas se encuentran a contramano de la coyuntura mundial que muestra una caída aproximada del 20% de los flujos de IED a nivel mundial (Fundación Observatorio PyME [OIPP], 2025). De hecho, el Banco Central de la República Argentina recientemente brindó un dato de IED donde se muestra que los aportes de capital tuvieron una caída interanual del 10% (Banco Central de la República Argentina [BCRA], 2025).

Incluso, cuando se observa el listado de inversiones presentadas dentro del programa mencionado —más allá que las más grandes son de la empresa con control estatal mayoritario YPF—, casi todas tienen el factor común que son orientadas al sector minero o petrolífero. Mayormente propuestas en Vaca Muerta y extracción de minerales como litio, cobre y oro que igualmente se iban a realizar. Todo esto en el marco de reducciones de impuestos por treinta años —como por ejemplo llevar a cero los derechos de exportación para productos de la minería—. En definitiva, el RIGI no fomenta inversiones, sino que procura aumentar el negocio privado y desfinanciar al Estado, nada más.

En cuanto a otro tipo de políticas que promuevan el desarrollo productivo, a lo largo del trabajo se ha mostrado que el mundo apuesta a la inversión en el sistema de I+D+i, pero tampoco en Argentina se observa un panorama alentador. En sintonía con el discurso de no planificación estatal, la política sectorial del gobierno posee los mismos principios que la promoción productiva: priorización de la inversión privada, lo cual redunda en que solo los sectores ya beneficiados y con rentabilidad y escala necesaria como para generar un excedente, tienen la capacidad de invertir en I+D. En este sentido, se refuerza un programa económico donde solo pueden expandirse aquellos que ya lo están haciendo, y el desarrollo tecnológico queda circunscripto a los sectores con ventajas comparativas adquiridas (Kodric y Langer, 2024a).

Va de suyo en esta perspectiva que la inversión en formación de recursos humanos altamente capacitados y la promoción de investigación que no se encuentre estrictamente asociada a aquellos sectores ganadores carece de total necesidad de financiamiento. Actualmente el financiamiento de la función CyT como proporción de PBI se encuentra en su mínimo histórico (0,153%) y se calcula que el total de ajuste entre 2023 y 2025 sería cercano al 46% (CIICTI, 2025a). Esta situación se torna más grave tomando en cuenta que en Argentina más del 90% del financiamiento de CyT está asociado al sector público.

A su vez, en términos de empleo y remuneraciones al personal docente/investigador y personal científico se advierte que desde que asumió el gobierno de LLA se perdieron aproximadamente 4.000 empleos de científicos, el salario de los docentes investigadores de las universidades se redujo aprox. un 30% entre nov. 23 y junio 25 y el de los investigadores del CONICET (principal organismo encargado de la promoción de la CyT en el país), se redujo un 35% para el mismo periodo (CIICTI, 2025b).

Este breve repaso de la coyuntura económica y la evolución del sistema de CyT de Argentina muestra, no solo el carácter profundamente reprimarizador del proyecto socio-económico libertario, sino además la incoherencia respecto a las políticas que implementa el país que supuestamente tiene como faro discursivo para el desarrollo económico (Estados Unidos). Mientras el sector público de este último se encuentra financiando activamente proyectos de promoción industrial asociada al desarrollo de capacidades del sistema científico-tecnológico local, con una política de repatriación de capitales hacia la economía doméstica, en Argentina se hace exactamente lo contrario: apertura y liberalización económica absoluta, políticas de incentivos de la IED y desfinanciamiento del sistema de CyT local.

***

6. Reflexiones finales

A lo largo del trabajo se analizaron posibles causas respecto al retorno de la política industrial en el mundo, los principales discursos de los organismos internacionales y políticas concretas que están llevando a cabo las potencias económicas mundiales.

Si bien las recomendaciones del nuevo mainstream plantean que el diseño de las políticas industriales debe ser más "ofensivo" que "defensivo", la evidencia presentada muestra que la preocupación por el sector industrial pareciera no nacer del convencimiento por los beneficios de su promoción, sino más bien ser la respuesta a las consecuencias de la implementación de un tipo de modelo a escala global (el neoliberalismo).

La liberalización llevó a la deslocalización de la producción desde los países por entonces centrales hacia otros de menor desarrollo relativo con fuerza de trabajo más barata, guardando para sí la promoción de los eslabones tecnológicos de punta. En términos económicos, esto produjo un proceso de desindustrialización en países como EE. UU. o algunos europeos, con tendencia a déficits comerciales y mayor dependencia de la producción manufacturera china. A su vez, produjo sociedades con características más duales: mientras que una porción de la población asociada a dichos eslabones de punta se vio beneficiada, la gran mayoría se vio excluida, con peores trabajos y condiciones de vida.

En contrapartida, China vivió un proceso de desarrollo económico acelerado a partir de la planificación de la política productiva centrada en el escalado industrial e innovación adaptativa. Los resultados están a la vista: mientras que a finales del siglo XX China producía y exportaba productos baratos y de bajo contenido tecnológico, hoy domina la producción de mercancías y tecnologías cada vez más complejas con impacto geopolítico y en los sistemas de defensa nacional.

Las acciones implementadas por los países muestran que la lucha por la hegemonía mundial, condensada en el conflicto económico entre China y Estados Unidos, está determinada por la disputa tecnológica. El retorno del interés por el sector industrial radica en que es el soporte material del desarrollo tecnológico y se encuentra íntimamente ligado al complejo de defensa. A pesar de la inclusión de objetivos ambientales y la promoción de energías limpias, al igual que las viejas disputas del siglo XX, en el trasfondo de la promoción industrial se encuentra la discusión por la soberanía nacional y tecnológica y la hegemonía mundial.

El escenario de multipolaridad e incertidumbre geopolítica si bien presenta ciertas dificultades y desafíos para los países latinoamericanos, también presenta oportunidades para procesos de reindustrialización y fortalecimiento de las capacidades productivas y científico-tecnológicas locales. La propuesta no debería ser repetir estrategias del pasado, sino volver a poner en agenda la planificación del desarrollo productivo en un contexto de tensión global; donde las principales potencias adoptan políticas asociadas al autoabastecimiento de bienes fundamentales para la economía (Monasterios, Kodric, y Langer, 2023).

En ese sentido pareciera existir una disociación entre lo que predican como "manual de buenas prácticas" los organismos internacionales y lo que efectivamente están realizando las principales economías mundiales. Mientras que los primeros aceptan a regañadientes el nuevo contexto e intentan incluirlo "con fórceps" a sus discursos tradicionales, las iniciativas revisadas de los países tienden al control de eslabones e insumos estratégicos pensando en la soberanía y la defensa nacional.

Dentro de los países de la región, principalmente Brasil pareciera haber tomado nota de este panorama. Si bien dentro de las iniciativas del Plan Nova

Indústria se observa una intencionalidad de promoción de energías limpias, electromovilidad y "ciudades inteligentes" como componentes nuevos y disruptivos respecto a una agenda "tradicional", no es menos cierto que también se encuentran instrumentos que fomentan la asociación entre el sistema científico y el desarrollo de los sectores de bienes de capital, defensa, salud, bioeconomía y la transformación digital para avanzar en áreas de intensidad tecnológica.

Finalmente, al retomar los diagnósticos sobre la evolución reciente de la región y las recomendaciones realizadas en CEPAL (2024), se observa que América Latina transita un período de estancamiento económico, que hasta llegan a caracterizar como la "nueva década perdida". La coyuntura geopolítica no pareciera estar brindando signos de ser transitoria; más bien los escenarios se complejizan y, si se pretende achicar brechas productivas y tecnológicas, es necesario desarrollar políticas acordes a las necesidades de desarrollo de cada país. Un elemento central en este nuevo escenario es la importancia de la asociación entre la política industrial y la científico-tecnológica, que promueva la articulación entre la producción de conocimiento y la transferencia de tecnologías al entramado productivo.

La situación de Argentina a partir de diciembre de 2023 pareciera ser un ejemplo respecto a las implicancias de la aplicación de un programa económico a contramano de la coyuntura mundial (Langer et al., 2024b). El proceso de apertura, desindustrialización/primarización, desfinanciamiento del sistema científico-tecnológico y crecimiento del endeudamiento externo no solo son políticas tendientes al debilitamiento productivo y de la soberanía nacional, sino que también impactan en el bienestar y las condiciones de vida actuales y futuras del conjunto de la población.

***

Referencias

Abeles, M., Lavarello, P., & Montagu, H. (2018). Brechas tecnológicas y restricción externa en Argentina durante los tempranos 2000: un análisis heurístico. Semestre Económico, 21(47), 123-146. https://doi.org/10.22395/seec.v21n47a5

Alessandrini, M., & Buccellato, T. (2012). Figuring out the Chinese high-tech export dynamics: What is the impact on the global trade frame? Recuperado de https://fondazionemasi.it/public/masi/files/Figuring_out_the_Chinese_high-tech_export_dynamics_-_what_is_the_impact_on_the_global_trade_frame.pdf

Banco Central de la República Argentina. (2025). Informes sobre inversión extranjera directa al 31 de diciembre de 2024. Buenos Aires: Autor. Recuperado de https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/informe-inversion-extranjera-directa-4TRIM-2024.pdf

Becker, G. (1985, 5 de agosto). The best industrial policy is none at all. Business Week, 8.

Bril Mascarenhas, T., Gutman, V., Dias Lourenco, M. B., Pezzarini, L., Palazzo, G., & Anauati, M. V. (2021). Políticas de desarrollo productivo verde para la Argentina. Buenos Aires: Fundar. Recuperado de

https://fund.ar/wp-content/uploads/2021/11/Fundar-Poli%CC%81ticas-de-Desarrollo-Productivo-Verde-para-la-Argentina.pdf

Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina & Fundación Observatorio PYME. (2025, Febrero). Retorno de la Política Industrial. Recuperado de https://9f9269a7-333a-415f-980d-2dc4085c850b.usrfiles.com/ugd/9f9269_325e950376fa4ca8b3a04c11c181163d.pdf

CIICTI. (2025a, Junio). Análisis presupuestario del SNCTI (Documento de Trabajo N° 17). Recuperado de https://grupo-epc.com/informes/analisis-presupuestario-del-sncti-junio-2025/

CIICTI. (2025b, Junio). Informe de evolución de sueldos en CyT (Documento de Trabajo N° 21). Recuperado de https://grupo-epc.com/informes/informe-de-evolucion-de-sueldos-cyt-junio-2025/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024). Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe (Publicación de las Naciones Unidas, LC/PUB.2024/15-P/Rev.1). Santiago. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ac15dc3b-31dc-4eb0-8eb1-08c7ddba8a67/content

Evenett, S., Jakubik, A., Martín, F., & Ruta, M. (2024a, January). The Return of Industrial Policy in Data (WP/24/1). International Monetary Fund. Recuperado de https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2024/English/wpiea2024001-print-pdf.ashx

Evenett, S., Jakubik, A., Martín, F., & Ruta, M. (2024b, April 12). La política industrial está de vuelta, pero acertar con ella no es fácil. IMF Blog. Recuperado de https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2024/04/12/industrial-policy-is-back-but-the-bar-to-get-it-right-is-high

Filippo, A., Guaipatín, C., Navarro, L., & Wyss, F. (2023, Julio). Las Políticas de Desarrollo Productivo frente a los nuevos imperativos de las Cadenas Globales de Valor (Monografía del BID; 1125). Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Las-politicas-de-desarrollo-productivo-frente-a-los-nuevos-imperativos-de-las-cadenas-globales-de-valor.pdf

Fundación Observatorio PyME. (2025). Desarrollo productivo, ¿qué está haciendo el mundo hoy? (Edición N°3). Buenos Aires: Autor. Recuperado de https://www.observatoriopyme.org.ar/_files/ugd/bdab5e_bc533cf75a6d43489300406c6fcfc664.pdf

Governo Federal Brasil. (2024). Nova Indústria Brasil: Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024-2026. Recuperado de https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao-2024-2026-1.pdf/@@download/file

INDEC. (2024-2025). Estadísticas y series históricas [Conjunto de datos]. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/.

Juhász, R., Lane, N. J., & Rodrik, D. (2023, August). The New Economics of Industrial Policy (NBER Working Paper No. 31538). National Bureau of Economic Research. https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638

Langer, A., & Kodric, A. (2023). Elementos para el diseño de un política científico-tecnológica que reconozca la heterogeneidad productiva en las economías periféricas (y tienda a superarla). Boletín N°1: Territorios Fragmentados. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Recuperado de https://www.clacso.org/boletin-1-territorios-fragmentados-analisis-critico-del-desarrollo-desigual-en-america-latina/

Langer, A., & Kodric, A. (2024a). Política industrial y científico-tecnológica en economías periféricas. Estrategias adoptadas a lo largo del siglo XX y desafíos actuales. En E. Mattos & M. Farías (Comps.), La investigación como pensar situado: experiencias de vinculación científica, cultural y tecnológica (pp. 85-116). EDUNPAZ. Recuperado de https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/view/978-987-8262-48-2/127/461-1

Langer, A., Kodric, A., & Walovnik, N. (2024b). Programa económico y primeros meses del gobierno de La Libertad Avanza: ¿algo nuevo o una nueva versión del mismo (neo)liberalismo de hace 40 años? Revista TRAMAS, (25), 27-49. Recuperado de https://host170.sedici.unlp.edu.ar/server/api/core/bitstreams/1c5672dd-fc25-476e-b5e1-40822bdc11a0/content

Monasterios, C. S., Kodric, A., & Langer, A. (2023). Dependencia tecnológica y restricción externa: aportes conceptuales para su comprensión. Un ejercicio de cuantificación para la Provincia de Buenos Aires. Divulgatio. Perfiles Académicos de Posgrado, 7(21), 67–91. https://doi.org/10.48160/25913530di21.396

National Bureau of Statistics of China. (2019, 28 de febrero). Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2018 National Economic and Social Development. Recuperado de https://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/201902/t20190228_1651335.html

OECD. (2023). OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2023: Enabling Transitions in Times of Disruption. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/0b55736e-en

Porta, F., & Fernandez Bugna, C. (2008). El crecimiento reciente de la industria argentina. Un nuevo régimen sin cambio estructural. En Crisis, recuperación y nuevos dilemas de la economía argentina. Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). Recuperado de https://hdl.handle.net/11362/28481

Schteingart, D., Tavosnanska, A., Isaak, P., Antonietta, J. M., & Ginsberg, M. (2024). El renacimiento de la política industrial en el mundo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundar. Recuperado de https://fund.ar/publicacion/la-politica-industrial-en-el-siglo-xxi/

Simoes, A. J. G., & Hidalgo, C. A. (2011). The Economic Complexity Observatory: An Analytical Tool for Understanding the Dynamics of Economic Development. En Workshops at the Twenty-Fifth AAAI Conference on Artificial Intelligence. Recuperado de https://oec.world/es/rankings/eci/hs6/hs17?tab=table

United Nations Industrial Development Organization. (2024, June). Informe sobre el Desarrollo Industrial 2024: Dinamizar los ODS mediante políticas industriales innovadoras y colaborativas. Resumen. Recuperado de https://www.unido.org/sites/default/files/unido-publications/2024-06/IDR24-Overview-SP.pdf

World Bank. (n.d.). World Development Indicators [Conjunto de datos]. Recuperado de https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators

Wu, H. X. (2002). Measuring the Real Output of Chinese Industry, 1949–97. The Review of Income and Wealth, 48(2), 179-196. Recuperado de http://www.roiw.org/2002/179.pdf