



Universidad Nacional del Litoral

MAESTRÍA EN DESARROLLO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Mención académica

Capacidades estatales en clave multiescalar.

**Un estudio del Estado nacional y provincial de Entre Ríos en el ámbito
de la política industrial (2010-2022)**

Autor

Lic. Marcos Esteban Valentinuz

Directora

Dra. Carolina Teresita Lauxmann

Co-director

Dr. Victor Ramiro Fernández

Septiembre de 2024

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL	1
AGRADECIMIENTOS	3
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	12
Desarrollo, política industrial y construcción de capacidades: fundamentos teóricos y metodológicos	12
Introducción.....	12
1. Desarrollo y política industrial en escenarios periféricos	13
1.1. Desarrollo a partir del cambio estructural: el papel de la manufactura	13
1.2. El rol de la intervención estatal a través de la política industrial	16
2. El Estado y sus capacidades en las experiencias de industrialización reciente	20
2.1. Las estructuras organizacionales.....	21
2.2. La gestión de recursos financieros	23
2.3. La cohesión interna del aparato estatal	25
2.4. Hacia una definición de capacidad estatal	28
3. Estrategia metodológica.....	29
CAPÍTULO II	33
Revisando la configuración del Estado en América Latina en relación con el desarrollo industrial, con foco en el caso argentino.	33
Introducción.....	33
1. Cambios en la configuración de los Estados latinoamericanos hacia finales del siglo XX	34
2. La reorientación de políticas industriales.....	39
3. Una aproximación al caso argentino en perspectiva multiescalar	42
3.1. El ciclo neoliberal	43
3.2. Cambios y continuidades durante la posconvertibilidad	49
Conclusiones.....	53
CAPÍTULO III	55
Argentina, 2010-2022: la configuración organizacional del Estado nacional y provincial de Entre Ríos	55
Introducción.....	55
1. La configuración estatal en el período 2010-2015	56
2. La configuración estatal en el período 2015-2019	63
3. La configuración estatal en el período 2019-2022	70
Conclusiones.....	78
CAPÍTULO IV	80
¿Cohesión o fragmentación interna? El aparato estatal nacional y provincial entre 2010-2022	80
Introducción.....	80

1. Cohesión a nivel horizontal	80
1.1. Centralización y coordinación interministerial	81
1.2. Centralización y coordinación intraministerial	85
2. Cohesión a nivel escalar	90
2.1. Articulación escalar en la formulación de políticas nacionales.....	90
2.2. Articulación escalar en la implementación provincial de las políticas nacionales	99
Conclusiones.....	110
REFLEXIONES FINALES	112
BIBLIOGRAFÍA	116
ANEXO I.....	136
ANEXO II.....	137

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo forma parte de una beca doctoral otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) que permitió dedicarme en forma exclusiva a mis actividades de investigación desde 2023. Es, asimismo, fruto de un trabajo colectivo del Grupo de Estudios sobre Estado, Espacio y Desarrollo del Instituto Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO) a cuyos integrantes me gustaría reconocer y agradecer en estas páginas.

A mi directora, Carolina, y a mi codirector, Ramiro, por su generosidad, su permanente acompañamiento y orientación en este proyecto, que no hubiera podido realizarse sin su valioso apoyo y guía.

A los entrevistados, quienes compartieron su tiempo y experiencias en la gestión pública, aportando elementos fundamentales para el desarrollo de esta tesis.

A mis padres, Adriana y Oscar, y a mi hermana Angie, por su amor, apoyo incondicional y consejo sabio en todas las etapas de la vida. Lo alcanzado hasta aquí no hubiera sido posible sin ellos.

A mis amigos Adriana, Carlos, Noe, Ester, Lucas, Cori, Nata y Ailén, por los valiosos momentos compartidos estos años, que me permitieron transitar este desafío con su compañía y amistad.

INTRODUCCIÓN

The efforts of the 2000s to revive industrial policy in the region were too weak to reverse the loss of institutional and political capabilities it suffered in the 1990s.

José Antonio Ocampo y Gabriel Porcile (2020: 827)

Luego de transitar las consecuencias negativas de los procesos de neoliberalización — reflejados en estrategias que procuraron debilitar y reconfigurar al Estado para abrir paso a las fuerzas de mercado (Brenner, 2004; Fernández, 2015; Martin *et al.*, 2022)— la evidencia sugiere que el horizonte de intervención estatal se ha ido ampliando con el transcurrir del siglo XXI (Alami & Dixon, 2020; Block *et al.*, 2024; Grugel & Riggiozzi, 2012; Thurbon, 2016). Se configura así un «retorno» del Estado en el campo de la discusión académica y política, en donde sus cualidades para intervenir en el desarrollo industrial se constituyen como un fértil campo de investigación (Chang, 2011; Evans & Heller, 2019; Wade, 2018).

Desde una perspectiva histórica, la intervención del Estado a través de la política industrial ha sido una variable determinante en las estrategias de desarrollo basadas en el cambio estructural (Chang, 2002; Haggard, 2018). Dicho cambio alude a una transformación cualitativa en la estructura productiva a partir del tránsito hacia sectores y actividades de mayor productividad e intensidad tecnológica (Amsden, 2001; Chang & Zach, 2018). La presencia de un sector manufacturero complejo y dinámico (Fernández, 2017) incrementa las posibilidades de un país para aumentar su nivel de ingreso, generar empleo de calidad y diversificar sus exportaciones, sentando las bases para una mejora sustantiva en los estándares de vida de la población (Aiginger & Rodrik, 2020; Chang & Andreoni, 2020; Hauge, 2023; Salazar-Xirinachs *et al.*, 2014). Por lo tanto, un proceso de cambio estructural anclado en el desenvolvimiento productivo e industrial puede realizar una contribución significativa al desarrollo de las economías no centrales o «periféricas».

En América Latina, si bien algunos Estados procuraron avanzar en programas de industrialización durante las primeras décadas del siglo XXI (Bértola, 2019; Grugel & Riggiozzi, 2012) —en un intento por reeditar con nuevos matices las experiencias

desarrollistas de posguerra (Bresser-Pereira, 2009)— estas iniciativas se destacaron más por sus avances en materia de redistribución social que por su aporte al cambio estructural (Fernández, 2016; Lauxmann & Fernández, 2023). Las políticas implementadas no lograron alterar significativamente las estructuras productivas de los países de la región, que permanecieron centradas en ventajas comparativas y con grandes brechas de productividad a nivel sectorial (Castillo & Martins, 2017; Khan & Blankenburg, 2009; Peres & Primi, 2020), lo que contribuyó a consolidar el posicionamiento periférico de América Latina en los eslabones de menor valor agregado de la producción internacional (Lauxmann & Trevignani, 2023).

A la luz de la experiencia latinoamericana, la mera intervención del Estado no parece haber sido suficiente para traccionar un proceso de desarrollo basado en el cambio estructural. Entre las múltiples causas que dieron origen a esa insuficiencia, se ha destacado la débil forma de organización e intervención del Estado en el ámbito de la política industrial (Bértola, 2019; Fernández, 2016; Ocampo & Porcile, 2020). En el caso argentino, distintos estudios indican que la acción estatal estuvo signada por la debilidad de las estructuras organizacionales ligadas al desarrollo productivo, la baja cuantía de recursos financieros disponibles, y una persistente dinámica de fragmentación y desarticulación del aparato estatal, tanto a escala nacional como subnacional¹ (García Puente, 2020; Fernández & Lauxmann, 2019; Lavarello & Sarabia, 2015; O'Farrell *et al.*, 2021; Schteingart & Coatz, 2015; Seiler & Fernández, 2023). Es decir, la intervención del Estado en el desarrollo productivo-industrial se vio truncada, fundamentalmente, por la ausencia de capacidades estatales (García Puente & Lauxmann, 2022; Fernández & García Puente, 2013).

Ahora bien, ¿por qué resulta necesaria la construcción de capacidades para avanzar en procesos de desarrollo que posibiliten el cambio estructural? En gran medida, porque la capacidad del Estado ha probado ser un factor clave en el éxito de las experiencias de industrialización reciente² (Amsden, 2001; Evans & Heller, 2019; Zhu, 2017). Países

¹ En este trabajo, el término «subnacional» alude primariamente a la escala provincial. A su vez, utilizamos el concepto de «escala» en referencia a niveles de gobierno.

² Si bien el conjunto de factores que incidieron en la industrialización del este de Asia desde fines del siglo pasado excede el objeto de este trabajo, vale destacar que dichas experiencias de desarrollo fueron posibles, además, por aspectos tales como un entorno geopolítico favorable en el período de posguerra (Yeung, 2016) así como la disponibilidad de mano de obra barata en estos países, que los posicionó como espacios atractivos para el capital crecientemente globalizado.

como Japón, Corea, Taiwán, y actualmente China, han logrado avanzar por el sendero de la transformación estructural sobre la base de una intervención estatal sistemática y bien coordinada (Hikino & Amsden, 1995; Chang & Zach, 2019; Zhang, 2017). Esa trayectoria de industrialización posicionó al Este de Asia como el epicentro de la actividad industrial global a inicios del siglo XXI (Chang & Zach, 2018; Nayyar, 2020), con elevados índices de valor agregado en su producción manufacturera (Lavopa & Szirmai, 2015).

La literatura que examina el papel del Estado en el desarrollo del Este asiático da cuenta de una construcción de capacidades tanto en el plano *externo* —a partir de las diversas formas de cooperación y condicionamiento que caracterizaron el vínculo entre el Estado y el capital privado (Evans, 1995; Kohli, 2010)— como el *interno*, en referencia a la particular forma de organización que el Estado asumió con relación a la política industrial (Fernández *et al.*, 2006; Fernández & García Puente, 2013). Dentro este último plano — en el cual nos enfocaremos en este trabajo— la literatura especializada ha distinguido distintos atributos de la capacidad estatal, entre los que se destacan: (i) la conformación de estructuras organizacionales competentes en materia de desarrollo industrial —como ministerios y/o agencias específicas— que asumieron un rol protagónico dentro del aparato estatal (Chibber, 2003; Johnson, 1982); (ii) la gestión y/o el control directo de recursos financieros para incentivar el desarrollo productivo por parte de dichos organismos (Brown, 1980; Han, 2014; Yeung, 2016); y (iii) el desarrollo de mecanismos de coordinación y centralización de acciones en torno al objetivo de la industrialización, tanto a nivel horizontal —dentro de una misma escala— como escalar — entre distintas escalas del Estado (Chibber, 2003; Zhang, 2017; Zhu, 2017).

Pese a haber experimentado cambios significativos en su configuración organizacional y escalar bajo la neoliberalización, los *Developmental States* del Este asiático, al igual que el Estado chino en su proceso de desarrollo actual, continúan exhibiendo gran parte de los atributos mencionados precedentemente. En efecto, antes que sucumbir frente a las estrategias que buscaron desmontar las estructuras y mecanismos de intervención de alcance nacional y reestructurar el aparato del Estado —induciendo así a su fragmentación (Fernández, 2015)— la configuración estatal de estos países presenta un conjunto de continuidades en términos de sus capacidades internas, a la vez que se verifican nuevas características distintivas (Evans & Heller, 2019; Wade, 2018; Weiss, 2003).

A diferencia de lo sucedido en el Este asiático, las estrategias de desarrollo que predominaron en la región latinoamericana desde fines del siglo XX no asignaron un lugar preponderante al Estado y sus capacidades en el fomento a la actividad manufacturera (Bértola & Ocampo, 2012; Fernández & García Puente, 2012). Dado que los mecanismos de mercado tienden a reforzar antes que transformar los patrones de especialización vigentes (Peres & Primi, 2009), las políticas neoliberales desestimaron el papel del sector industrial para generar un cambio estructural. En tal sentido, se avanzó el desmantelamiento de las estructuras del Estado nacional vinculadas a lo productivo-industrial (Fernández, 2015) a la vez que se reorientó la forma de intervención estatal a partir de la adopción de políticas transversales, basadas en el fomento a las ventajas competitivas existentes (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2012; Lauxmann *et al.*, 2021; Peres, 2005; 2013).

Como señalamos, distintos estudios indican que estas debilidades en materia de capacidades continuaron permeando la configuración del Estado argentino a inicios del siglo XXI, cuando procuró reposicionarse en relación con la política industrial (Bértola, 2019; Fernández & Lauxmann, 2019; Seiler & Fernández, 2023). Sin embargo, todavía restan aportes empíricos que profundicen este tipo de análisis y examinen las capacidades del Estado desde una perspectiva multiescalar; es decir, observando conjuntamente la configuración organizacional del Estado nacional y provincial —reflejada en sus estructuras y recursos financieros— así como la cohesión interna de las escalas estatales. Este último atributo de la capacidad refiere a la existencia de mecanismos de coordinación y centralización de acciones dentro del aparato estatal, tanto «horizontales» al interior de una misma escala, como «escalares» entre el Estado nacional y las provincias (Fernández & García Puente, 2013; García Puente & Lauxmann, 2022).

En ese sentido, Argentina y la provincia de Entre Ríos se presentan como un interesante campo de análisis para examinar la construcción de capacidades. Durante el año 2010, en el contexto de reposicionamiento estatal, ambas escalas del Estado avanzaron en la creación de nuevas estructuras organizacionales dirigidas a incentivar la producción y la industria: el Ministerio de Industria de la Nación y el Ministerio de Producción de Entre Ríos. En el transcurso de los siguientes doce años —que abarcaron tres gestiones de gobierno— se observan transformaciones en dichas estructuras y en relevancia asignada a la política industrial como instrumento para el desarrollo, en sintonía con los cambios que ocurrían en el contexto nacional. Mientras que una primera etapa (2010-2015) puede

asociarse a la jerarquización de dependencias vinculadas al desarrollo productivo-industrial y a la creación y reimpulso de instrumentos de promoción (Lavarello & Sarabia, 2015), en la fase subsiguiente (2015-2019) se apuntalaron políticas dirigidas a reforzar las ventajas comparativas naturales en el marco de una pérdida de centralidad de la industria manufacturera en la estrategia productiva (Tavosnanska, 2019). La etapa más actual (2019-2022) parece indicar una mayor preponderancia del sector industrial en la agenda de gobierno, reflejado en una mayor disponibilidad de programas y un rol más activo del Estado nacional en la planificación del desarrollo (Schteingart, 2024).

La relevancia del estudio no sólo se fundamenta en la presencia de estructuras estatales vinculadas al desarrollo industrial en Argentina y Entre Ríos, sino también en el perfil productivo de estos espacios. En el año 2018, la actividad manufacturera representó el 18,7% del Valor Agregado Bruto (VAB) en Argentina, aportando el 15,7% del empleo formal registrado (Ministerio de Economía de la Nación, 2022). Además, el país cuenta actualmente con más de 350 parques y áreas industriales distribuidos a lo largo del territorio nacional (Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, 2021a). La provincia de Entre Ríos, por su parte, es la tercera provincia con mayor cantidad de parques industriales y se ubica en la región que concentra la mayor parte de la actividad manufacturera del país —conformada por Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe— sin embargo, su aporte al PBI regional (4%) la posiciona como la provincia de menor desarrollo relativo en ese escenario. El sector secundario representó el 16,8% del VAB de la provincia en el año 2022, detrás de la actividad primaria (18,9%) y terciaria (64,3%). Las manufacturas de origen industrial representaron sólo el 8% de las exportaciones provinciales, luego de las manufacturas de origen agropecuario (36%) y los productos primarios (57%). Pese a ello, la industria aportó el 21,7% del empleo formal registrado en la provincia —aproximadamente 30.000 puestos de trabajo— ubicándose en segundo lugar luego de los servicios (Ministerio de Economía de la Nación, 2023). En este caso, el desenvolvimiento manufacturero representa una oportunidad para diversificar las exportaciones provinciales, incentivar la generación de empleo, y avanzar hacia actividades de mayor valor agregado en un espacio subnacional cuyo desarrollo industrial continúa siendo una tarea pendiente.

En función de ello, resulta oportuno encarar un estudio que aborde los siguientes interrogantes relativos a la capacidad estatal: ¿qué transformaciones experimentaron los Estados latinoamericanos en el campo de la política industrial desde finales del siglo

pasado, durante la fase neoliberal? ¿cómo se organizó el Estado nacional y provincial de Entre Ríos para impulsar el desarrollo del sector industrial entre los años 2010 y 2022, en el contexto de reposicionamiento estatal? ¿cuál fue la cuantía de recursos financieros asignados en este sentido? ¿qué papel cumplieron los ministerios recientemente creados en la centralización y coordinación de acciones vinculadas a la política industrial? ¿existió una articulación multiescalar entre las estructuras del Estado nacional y provincial en la formulación e implementación de las políticas y programas?.

A los fines de desarrollar una investigación que procure abordar estos interrogantes, el presente trabajo tiene como objetivo general examinar la construcción de capacidades estatales en el ámbito de la política industrial, a partir del estudio de la configuración organizacional y la cohesión interna del Estado nacional y provincial de Entre Ríos en el período 2010-2022.

Luego de la presente introducción, el trabajo se divide en cuatro capítulos. El primer capítulo tiene por objeto formular el marco teórico de la investigación y presentar una estrategia metodológica para el estudio de las capacidades del Estado que contribuyan al desarrollo. A este fin, consideramos los estudios que indagan la importancia de la actividad manufacturera y el papel de la política industrial para impulsar procesos de desarrollo basados en el cambio estructural en escenarios periféricos. Seguidamente, revisamos la literatura que examina el papel de las capacidades estatales en las experiencias de industrialización del este de Asia, buscando identificar atributos propios de la configuración interna de sus Estados. Tomados en conjunto, estos aportes teóricos brindan distintas dimensiones para estudiar la capacidad del Estado nacional y provincial con relación a la política industrial y, a partir de ello, definir una metodología para el estudio de las mismas.

Para analizar las capacidades del Estado no sólo a nivel teórico sino también empírico, resulta necesario considerar ciertos procesos de reconfiguración estatal que tuvieron lugar durante las últimas décadas del siglo pasado y principios del presente. En el segundo capítulo, analizamos los principales cambios en la forma de organización e intervención de los Estados latinoamericanos en el desarrollo productivo-industrial durante este período. El recorrido por dichas transformaciones estatales aporta elementos para comprender qué características presentaba el Estado en Argentina al iniciar la primera

década del 2000, cuando se avanzó en la creación de nuevas estructuras organizacionales a escala nacional y provincial.

Seguidamente, en el tercer capítulo examinamos la configuración organizacional del Estado nacional y provincial de Entre Ríos. Realizamos un análisis sobre la evolución de las estructuras y los recursos presupuestarios asignados a la promoción productiva e industrial en el período propuesto, distinguiendo tres etapas que coinciden con las gestiones de gobierno, las cuales, como mencionamos, asignaron distinta relevancia a la política industrial como un instrumento para el desarrollo (Lavarello & Sarabia, 2015; Schteingart, 2024; Tavošnanska, 2019).

Por último, en el cuarto capítulo nos centramos en la cohesión interna del Estado en sus distintas escalas. Examinamos los mecanismos de coordinación y centralización de acciones entre las estructuras ministeriales a nivel horizontal, y, a partir de ello, la articulación escalar entre el Estado nacional y provincial. Para este último análisis, observamos la articulación en la formulación de las políticas industriales nacionales, por un lado, y la forma de implementación de dichas políticas en el territorio provincial, por el otro. Para profundizar el estudio, reparamos en distintos programas de política pública cuyo funcionamiento aporta elementos para comprender la modalidad de articulación entre el Estado nacional y provincial.

De acuerdo con el examen realizado a partir del análisis documental y la realización de entrevistas a informantes clave³, concluimos que no se ha avanzado en la construcción de capacidades estatales a escala nacional y provincial en el período 2010-2022. En primer lugar, en lo relativo a la configuración organizacional del Estado, observamos una baja cuantía de recursos volcados al fomento de la actividad industrial, lo cual puede verificarse tanto a través del gasto en servicios económicos como en la participación de los ministerios productivo-industriales en el presupuesto ejecutado. Estas reparticiones, además, están sujetas a permanentes reestructuraciones que implican la pérdida de competencias y el traspaso y/o fusión de sus dependencias con otras áreas, atentando contra la conformación de una estructura estatal estable, con metas definidas y una mayor previsibilidad en cuanto a los objetivos y recursos de las políticas públicas.

³ Se trata de 17 entrevistas semiestructuradas realizadas entre agosto de 2023 y febrero de 2024 a funcionarios del Estado nacional y provincial, cuyos cargos se encuentran debidamente detallados en el Anexo I.

En segundo lugar, en cuanto a la cohesión interna del Estado, el examen realizado indica que persisten procesos de fragmentación horizontal y escalar del aparato estatal. A nivel horizontal, observamos una dispersión de competencias y políticas relativas al desarrollo productivo entre los ministerios del Estado nacional y provincial. A su vez, dentro de los ministerios específicamente abocados al desarrollo productivo e industrial, también identificamos una desarticulación entre las estructuras organizativas y sus políticas y programas. A esas fragmentaciones horizontales se agregan, asimismo, las fragmentaciones escalares entre el Estado nacional y provincial. Mientras que Entre Ríos presenta una baja incidencia en la formulación de las políticas y estrategias productivas nacionales —cuya definición permanece concentrada en los ministerios del gobierno central— la implementación de los programas tiene lugar a partir de una vinculación fragmentaria y directa entre el Estado nacional, el sector productivo y los municipios, configurando un «salto» de la escala provincial. Consideradas en su conjunto, estas limitaciones traen como resultado una configuración estatal con escasas capacidades para intervenir estratégica y coordinadamente en un proceso de desarrollo basado en el estímulo al sector manufacturero.

Finalmente, sobre la base de las conclusiones mencionadas anteriormente, presentamos tres posibles líneas de investigación a futuro para profundizar en el estudio de las capacidades estatales para impulsar el desarrollo en América Latina.

CAPÍTULO I

Desarrollo, política industrial y construcción de capacidades: fundamentos teóricos y metodológicos

Introducción

Como indicamos al iniciar este trabajo, la intervención del Estado se ha constituido como una variable central para explicar los procesos de desarrollo basados en el cambio estructural, tanto en los países centrales como en aquellos que, más recientemente, han logrado abandonar la condición periférica a partir de la industrialización (Chang & Zach, 2018; Haggard, 2018). Algunas de las perspectivas que estudian estos últimos países — ubicados en el este de Asia— advierten que el éxito de sus estrategias estuvo basado en la construcción de capacidades estatales (Amsden, 2001; Chen & Keng, 2017; Evans & Heller, 2019; Zhu, 2017). La acción estatal en el ámbito de la política industrial trajo aparejada una rápida transformación cualitativa de sus estructuras productivas, a partir del tránsito hacia sectores y actividades de mayor productividad e intensidad tecnológica (Amsden, 2001; Chang & Zach, 2018).

Considerando el vínculo entre los conceptos de desarrollo a partir del cambio estructural, las capacidades del Estado y la política industrial, en este capítulo recuperamos distintas contribuciones teóricas que brindan una aproximación a dichas nociones, para luego presentar una estrategia metodológica para el estudio de las capacidades estatales en Argentina y Entre Ríos.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. En el primer apartado, indagamos la relevancia que aún presenta la industria para fomentar un proceso de desarrollo basado en la transformación estructural. Para ello, reparamos en estudios que señalan la importancia de la actividad manufactura como el principal «motor» del desarrollo en escenarios periféricos, dado que presenta un conjunto de características que coadyuvan al cambio estructural (Chang & Zach, 2018; Hauge, 2023; Szirmai, 2013; Mcmillan & Rodrik, 2011). Seguidamente, presentamos aportes que examinan la relevancia de la intervención estatal a través de la política industrial para impulsar dicha transformación, especialmente en el espacio latinoamericano.

En el segundo apartado del capítulo abordamos, a partir de una revisión de la literatura que estudia las experiencias de industrialización reciente del Este asiático, tres atributos

para el análisis de las capacidades estatales: la conformación de estructuras organizacionales vinculadas al desarrollo productivo-industrial, que se constituyen como instancias centrales dentro del aparato estatal; la gestión de recursos financieros por parte de dichas estructuras; y la cohesión interna del Estado a nivel horizontal y escalar. Finalmente, en virtud de los argumentos teóricos desarrollados en las secciones anteriores, en la tercera sección presentamos la metodología para examinar las capacidades del Estado nacional y provincial en el ámbito de la política industrial.

1. Desarrollo y política industrial en escenarios periféricos

En esta sección recuperamos diversos aportes teóricos que exploran la importancia del sector manufacturero para impulsar el desarrollo de espacios periféricos a partir del cambio estructural. Seguidamente, examinamos el papel que el Estado puede desempeñar en este proceso a través de la política industrial.

1.1. Desarrollo a partir del cambio estructural: el papel de la manufactura

Retomando lo señalado en la introducción, el proceso de desarrollo refiere a un cambio cualitativo en la estructura productiva a partir del pasaje hacia sectores y actividades de mayor productividad e intensidad tecnológica (Amsden, 2001; Chang & Zach, 2018). En términos históricos, el sector manufacturero ha cumplido ese rol dinamizante en el crecimiento económico. La mayoría de los países considerados desarrollados en cuanto a su nivel de ingresos han atravesado un proceso de industrialización, y las pocas excepciones a ello se explican por la abundancia de recursos naturales o la presencia de otras ventajas competitivas en economías relativamente pequeñas (Hallward-Driemeier & Nayyar, 2018; Hauge & Chang, 2019).

Ahora bien, en la actualidad existen posturas que relativizan el papel de la manufactura como motor del cambio estructural. Uno de los principales planteos al respecto es que, con excepción de los países asiáticos de industrialización reciente, la mayoría de las economías han atravesado un proceso de desindustrialización desde fines del siglo pasado. El sector manufacturero ha perdido participación en el empleo total y en el PBI (Tregenna, 2009; Rodrik, 2016) mientras que los servicios han ido ganando relevancia. Esto último sería una consecuencia «natural» de la maduración de una estructura productiva, que pasa a estar centrada en servicios dinámicos de productividad creciente. En efecto, ciertas ramas de los servicios han comenzado a exhibir características similares

a la industria para promover el cambio estructural, tales como los incrementos en la productividad y la habilidad para generar empleo, aunque ambas propiedades no suelen presentarse en forma simultánea (Hallward-Driemeier & Nayyar, 2018).

En América Latina, sin embargo, estas posturas también indican que la desindustrialización presentó un carácter prematuro. El sector manufacturero vio disminuir su participación en el PBI con niveles ingreso per cápita inferiores a los que presentaban las economías avanzadas al iniciar dicho proceso (Rodrik, 2016). Dicho de otro modo, los países latinoamericanos afrontaron las consecuencias negativas de la desindustrialización antes de percibir los beneficios de una economía industrializada (Cassini *et al.*, 2018). Ese movimiento fue acompañado, además, por una especialización de los países de la región en servicios de baja productividad y manufacturas basadas en recursos naturales (Castillo & Martins, 2017). Como consecuencia, a medida que la actividad manufacturera declinaba, la población tendió a desplazarse hacia actividades de menor productividad —como los servicios básicos— o bien directamente hacia la informalidad (McMillan & Rodrik, 2011).

Considerando la desindustrialización prematura que ya han atravesado los países latinoamericanos, ¿por qué resulta necesario volver a considerar el rol de la manufactura para impulsar un proceso de desarrollo basado en el cambio estructural? En principio, distintas contribuciones han señalado las propiedades específicas que aún presenta este sector para propiciar dicha transformación productiva, mejorando las posibilidades de un país de incrementar su nivel de ingresos, crear fuentes de empleo de mayor productividad, diversificar sus exportaciones y elevar sus estándares de vida (Aiginger & Rodrik, 2020; Chang & Andreoni, 2020; Hauge, 2023; Szirmai, 2013). A continuación, presentamos tres características «dinamizantes» del sector manufacturero para traccionar el cambio estructural en escenarios periféricos.

Primero, los procesos de aprendizaje e innovación tienen lugar centralmente en el sector industrial. Pese a que las fronteras sectoriales han tendido a diluirse de la mano de cadenas globales de producción que articulan el sector primario, secundario y terciario, la evidencia sugiere que los esfuerzos tecnológicos y las innovaciones se concentran en la producción manufacturera (Peres & Primi, 2009; Pisano & Sigh, 2012; Szirmai, 2013). La experiencia práctica en la fabricación de bienes genera mayores oportunidades de adquirir y acumular conocimientos e innovar en productos y/o procesos; lo que se conoce

como *learning-by-doing* (Chang & Andreoni, 2020). Estos nuevos aprendizajes y tecnologías no se producen en el vacío, sino que se encuentran integrados en los sistemas de producción existentes, y son posteriormente incorporados a nuevos bienes —en particular bienes de capital, como computadoras, celulares o maquinarias— por lo que explican gran parte del valor agregado que contienen dichos productos.

Asimismo, la actividad manufacturera tiende a propiciar mayores eslabonamientos intersectoriales (*linkages*) hacia atrás y hacia adelante en comparación a la agricultura y los servicios (Szirmai, 2013), por lo que actúa como correa de transmisión de los principales avances científico-tecnológicos al resto de los sectores productivos a través de derrames (*spillovers*) (Andreoni & Chang, 2016; Lavarello, 2017). Ambas propiedades —los eslabonamientos intersectoriales y los derrames tecnológicos— implican que los procesos de aprendizaje e innovación que tienen lugar en la actividad manufacturera contribuyen a incrementar la productividad del conjunto de la economía nacional. A modo ilustrativo, el desarrollo de nuevos químicos, fertilizantes y maquinarias incrementa la productividad del sector agropecuario; mientras que los servicios de mayor productividad suelen demandar hardware avanzado y equipos de transporte (Hauge & Chang, 2019).

Segundo, y vinculado a lo anterior, la manufactura induce al desarrollo de servicios de alta productividad e innovación —como ingeniería, I+D, servicios profesionales o software— que constituyen las actividades núcleo de las cadenas globales de producción y requieren de una base industrial como plataforma para su crecimiento (Cassini, 2022; Hauge, 2023). Por ejemplo, innovaciones en la fabricación de microchips o fibra óptica se traducen en mejoras en la producción y uso de software (Szirmai, 2013). La expansión de estos servicios presenta estrecha vinculación con la generación de capacidades productivas y empleo industrial indirecto, ya que su principal demandante suelen ser empresas del sector manufacturero ubicadas en las proximidades geográficas (Hauge & Chang, 2019). En ese sentido, una estrategia de desarrollo que desestime lo industrial en favor de los servicios —incluso aquellos intensivos en conocimiento y con mayor potencial de exportación— podría consolidar un patrón de crecimiento poco dinámico para países que no han alcanzado un proceso de maduración de sus estructuras productivas (Cassini, 2022).

Tercero, además de contribuir al empleo indirecto vía eslabonamientos intersectoriales, el sector manufacturero genera empleo directo y de elevada productividad para una parte

significativa de la población sin mayores niveles de calificación (Hallward-Driemeier & Nayyar, 2018). Aunque algunas ramas del sector primario, como la minería, pueden tener altos niveles de productividad, su intensidad en capital limita la absorción de fuerza de trabajo (McMillan & Rodrik, 2011). Los servicios mencionados en el párrafo anterior se caracterizan por su mayor productividad; sin embargo, requieren mano de obra calificada. Los servicios básicos, en cambio, presentan mejores oportunidades para generar empleo no calificado, pero con modestos resultados en términos de productividad (Hallward-Driemeier & Nayyar, 2018). Considerando la realidad de los países periféricos, la contribución de la actividad manufacturera a la generación de empleo continúa siendo relevante para aumentar la productividad y los niveles de ingreso, reducir la pobreza e incentivar la demanda interna. En rigor, no sólo genera *mayores* sino *mejores* fuentes de empleo ya que, por las ventajas que posee la producción manufacturera en términos de adquisición de competencias técnicas, ofrece crecientes oportunidades para ampliar y diversificar la base de conocimientos de la fuerza laboral (Salazar-Xirinachs *et al.*, 2014).

De los argumentos presentados en los párrafos anteriores, se desprende que la actividad manufacturera puede realizar un aporte significativo al cambio estructural en escenarios periféricos, por lo que podemos considerar que el desenvolvimiento industrial constituye una vía para impulsar el desarrollo en los países latinoamericanos.

Ahora bien, dado que los mecanismos de mercado tienden a reforzar antes que transformar los patrones de especialización vigentes (Devlin & Moguillansky, 2013; Peres & Primi, 2009), existen pocos incentivos que desafíen las ventajas competitivas existentes en los países de la región, asociadas por lo general a la explotación de recursos naturales y/o mano de obra barata (McMillan & Rodrik, 2011). De allí que, si se pretende avanzar en la transformación de la estructura productiva a través del estímulo al sector manufacturero, resulta relevante considerar el papel de la intervención estatal a través de la política industrial.

1.2. El rol de la intervención estatal a través de la política industrial

La intervención del Estado ha sido señalada como un factor determinante en los procesos de cambio estructural basados en la industrialización (Chang & Zach, 2018; Haggard, 2018). La mayoría de los países actualmente desarrollados aplicaron, en mayor o menor medida, políticas industriales para proteger y promover nuevas industrias en sus estadios

iniciales de desarrollo (Chang, 2002). Lo han continuado haciendo inclusive luego de haberse industrializado, fundamentalmente a través de mecanismos de intervención más complejos y calibrados (Block *et al.*, 2024; Thurbon, 2016).

Particularmente en las experiencias asiáticas de desarrollo reciente, la política industrial se constituyó como una herramienta de intervención necesaria para promover el cambio estructural (Chang & Zach, 2018; Fernández, 2017). La trayectoria de industrialización que tuvo lugar inicialmente en Japón, Corea, Taiwán, y que es liderada en la actualidad por China, se inició durante la década de 1960 con la deslocalización de tareas de fabricación trabajo-intensivas y de baja complejidad tecnológica que provenían de las economías centrales. Sin embargo, una intervención sistemática y bien coordinada de los Estados nacionales permitió a estos países avanzar, en forma progresiva, hacia la producción de manufacturas que demandaban mayores niveles de conocimiento y tecnología (Chang & Zach, 2018; Hikino & Amsden, 1995).

Aún con las especificidades de cada uno de estos países —particularmente China⁴— entre las principales medidas adoptadas en el Este asiático pueden destacarse: (a) la protección comercial a industrias emergentes (*infant industries*) a través de barreras arancelarias y no arancelarias; (b) el otorgamiento de créditos de acuerdo a ciertos estándares de rendimiento, como el desempeño exportador o el desarrollo de capacidades de I+D; (c) la creación de empresas públicas en sectores estratégicos; (d) la capacitación de la fuerza de trabajo; (e) el condicionamiento al ingreso de inversión extranjera directa, al efecto de fomentar la incorporación de componentes locales, la transferencia de tecnología y técnicas de gestión a las firmas domésticas (Hikino & Amsden, 1995; Chang, 2011; Chang & Zach, 2018).

⁴ En una primera fase posterior a la reforma de 1978, la política industrial china se orientó al desarrollo de capacidades productivas locales y la protección de determinados sectores. También se restringió el ingreso a sectores considerados estratégicos que permanecieron, en su mayoría, bajo control estatal. Las empresas que actualmente operan en esos sectores mantienen un acceso privilegiado al mercado doméstico, a las compras públicas y a diversos incentivos estatales con el objeto de que incrementen su capacidad de innovación, accedan a recursos clave y puedan, eventualmente, disputar el control de los encadenamientos productivos con empresas de las economías industrializadas (Defraigne, 2014). En una segunda fase, la política industrial adoptada por China ha puesto el foco en la generación de capacidades de innovación en sectores y proyectos estratégicos (Chen & Naughton, 2016). Se han orientado los recursos del Estado hacia el despliegue de sucesivos programas y planes de alcance nacional- que ascendían a 15 para 2011 (Chang & Zach, 2018)- a los fines de aumentar la participación de China en sectores industriales avanzados y favorecer la integración vertical de su aparato productivo.

La intervención del Estado en la trayectoria de industrialización del Este asiático no sólo contribuyó a colocar a esta macrorregión como epicentro de la actividad manufacturera global en el siglo XXI⁵ (Nayyar, 2020) sino también como un espacio con habilidad para disputar actividades de innovación con las economías centrales (Sztulwark, 2021). El rápido ascenso económico que experimentaron estos países, especialmente China, fue uno de los factores que conllevó al resurgimiento de la discusión sobre la política industrial durante el siglo XXI⁶. Los países centrales vieron en el estímulo al sector manufacturero una oportunidad para revertir las consecuencias de la desindustrialización y la pérdida de capacidades tecnológicas frente al posicionamiento asiático (Di Carlo & Schmitz, 2023; Weiss & Thurbon, 2018). Avanzaron así en intervenciones dirigidas tanto a recuperar el dinamismo innovador dentro de sus fronteras nacionales como a incentivar la relocalización productiva a escala macrorregional mediante estrategias de *nearshoring* (Lauxmann & Trevignani, 2023). En cambio, en los espacios históricamente periféricos como América Latina, este resurgimiento de la política industrial estuvo asociado a la necesidad de impulsar el desarrollo económico a partir del cambio estructural (Devlin & Moguillansky, 2013; Nem Singh, 2023).

Dado ese diferencial en los objetivos, el tipo de política industrial que requieren los países de la periferia en la actualidad difiere considerablemente de la impulsada en las economías centrales. Esto se debe a que los primeros carecen de un sector manufacturero lo suficientemente complejo y maduro sobre el cual apuntalar una estrategia de reindustrialización. Por lo tanto, si bien es cierto que la intervención del Estado a través de la política industrial ha ido ganando presencia en la discusión teórica y política actual, es necesario considerar qué tipo de políticas son necesarias para impulsar el cambio estructural en escenarios como el latinoamericano y argentino.

En la actualidad, puede observarse que los Estados intervienen tanto a través de políticas industriales transversales⁷ como selectivas. Las primeras buscan estimular el crecimiento del conjunto de la estructura productiva —sin distinción de sectores específicos— mediante inversiones básicas en infraestructura, capacitación de recursos humanos, entre

⁵ Su participación en el valor agregado manufacturero mundial pasó del 1.6% en 1970 al 25.30% en 2015 (Chang & Zach, 2019).

⁶ El reporte de UNCTAD (2018:128) indica que al menos 84 países -que explican el 90% del PBI mundial- adoptaron estrategias formales de política industrial entre 2013 y 2018, registrando un pico histórico.

⁷ Esta clase de políticas también son definidas como «horizontales». No obstante, dado que en este trabajo utilizamos el término horizontal para referirnos a la cohesión interna del Estado, adoptamos el término «transversal» para definir las políticas que no presentan una orientación sectorial específica.

otras, que tienden a incrementar los niveles de productividad existentes sobre la base de las ventajas competitivas. Las segundas apuntan a incrementar la productividad de sectores específicos de la economía a partir de la absorción de nuevas tecnologías y conocimientos, con la perspectiva de hacer que estos sectores sean más competitivos en el futuro y generen un cambio en la composición de la estructura productiva vigente (Khan & Blankenburg, 2009).

Los países centrales, pese a haber adoptado recientemente políticas más selectivas (Di Carlo & Schmitz, 2023), han tendido a focalizarse en la aplicación de medidas transversales, debido a que ya cuentan con una base industrial compleja, integrada y competitiva. Sus intervenciones se limitan a incentivar la interacción público-privada para impulsar nuevas rondas de aprendizaje e innovación que redinamicen su crecimiento (Fernández & Lauxmann, 2014). Sin embargo, en los países periféricos que carecen de una base industrial consolidada —como los latinoamericanos— la adopción generalizada de políticas transversales tiende a favorecer la especialización en actividades de bajo desarrollo tecnológico. En estos casos, también se requieren políticas selectivas para acelerar la absorción de nuevas tecnologías y conocimientos que incrementen la productividad de sectores capaces de traccionar la transformación estructural⁸ (Nem Singh, 2023; Khan & Blankenburg, 2009).

Atento a ello, la política industrial puede ser definida como el *conjunto de acciones estatales —reflejadas en políticas y programas— dirigidas a incentivar el desarrollo del sector manufacturero a partir de la combinación de instrumentos transversales como selectivos.*

Como bien indican distintos análisis, las políticas industriales aplicadas recientemente en América Latina, especialmente en Argentina, no han realizado una contribución significativa al cambio estructural (Peres & Primi, 2020; Lauxmann & Fernández, 2023). En particular, dichas acciones presentaron limitaciones asociadas a la propia forma de organización e intervención del Estado (Fernández, 2016; Ocampo & Porcile, 2020), que se reprodujeron tanto a escala nacional como subnacional (García Puente, 2020;

⁸ Cabe destacar que la absorción de nuevas tecnologías y conocimientos en el sector productivo es un proceso acumulativo y de mediano-largo plazo. En ese sentido, Andreoni & Chang (2016) señalan que una política orientada en ese sentido debería contemplar algún grado de protección temporal frente a la competencia internacional, ya sea a través de tarifas arancelarias, subsidios, y/o regulación de la inversión extranjera.

Fernández & Lauxmann, 2019; Schteingart, 2024; Seiler & Fernández, 2023). Esto nos lleva a problematizar qué cualidades internas del Estado han resultado relevantes para configurar una intervención efectiva en el ámbito de la política industrial.

2. El Estado y sus capacidades en las experiencias de industrialización reciente

Previo a abordar algunas de los atributos de la capacidad del Estado con relación a la política industrial, conviene señalar que su consideración no responde a un intento de traslación acrítica de otras experiencias al contexto latinoamericano y argentino. Las estrategias de desarrollo desplegadas por los Estados asiáticos tuvieron lugar bajo condiciones domésticas y geopolíticas particulares que posibilitaron su industrialización y la construcción de sus capacidades (Fernández, 2017; Yeung, 2016), mientras que China presenta un conjunto de especificidades históricas, políticas y geográficas que tornan inviable su réplica en otras latitudes. Más bien, lo que se busca hacer es identificar algunas de cualidades internas de los Estados que viabilizaron su intervención en el campo productivo-industrial, como un insumo teórico y parámetro para examinar las capacidades del Estado.

Es necesario destacar que los atributos de la capacidad estatal que abordamos en esta sección deben desarrollarse en todas las escalas estatales. Algunas de las perspectivas que estudian las transformaciones recientes del Estado —y que han sido recuperadas para el análisis de sus capacidades (Fernández & García Puente, 2013; García Puente & Lauxmann, 2022)— señalan que los Estados nacionales han reescalado funciones y competencias tanto a instancias de gobierno supra como subnacional (Brenner, 2004; Martin *et al.*, 2022). Si bien el reescalamiento dotó de mayores responsabilidades a los gobiernos subnacionales en las políticas productivas —fundamentalmente a partir de la descentralización y la promoción del desarrollo regional⁹— con la excepción del Este asiático, dicho proceso estuvo asociado al desmantelamiento de las estructuras y mecanismos de intervención de alcance nacional (Fernández, 2015). A su vez, en algunos

⁹ La incidencia de las escalas subnacionales del Estado se encuentra legitimada, fundamentalmente, por enfoques que las ubican como parte de redes de actores cuya interacción tracciona el desarrollo de las regiones. Las regiones presentan ventajas «estáticas» asociadas a formas de producción flexibles y con mayor adaptabilidad a los requerimientos de la producción globalizada. Por el otro, cuentan con ventajas «dinámicas» a partir de la generación de vínculos de cooperación, aprendizaje e innovación entre los actores aglomerados en una determinada región. La presencia de ambas ventajas a escala subnacional configuró un nuevo lente para interpretar las dinámicas y políticas de desarrollo, que pasaron a concebirse «de abajo hacia arriba» (bottom-up) en contraposición a las lógicas de intervención jerárquicas y descendentes del Estado-nación, que tendían a omitir la potencialidad de las economías regionales y locales (Fernández *et al.*, 2008).

casos, las nuevas funciones asumidas por los Estados subnacionales tuvieron su correlato en la introducción de nuevos programas y reparticiones aisladas del resto de las estructuras organizativas, contribuyendo así a la desarticulación horizontal del aparato estatal. Para los países latinoamericanos, como veremos en el capítulo siguiente, el resultado de esa dinámica fue una creciente fragmentación del Estado que limitó la formación de sus capacidades (Fernández & Cardozo, 2012; Seiler & Fernández, 2023).

Frente a esa fragmentación, surge la necesidad de fortalecer organizacionalmente a todas las escalas del Estado para estimular el desarrollo productivo-industrial, complementando dicho fortalecimiento con mecanismos de coordinación y centralización de acciones a nivel horizontal y escalar (Fernández & García Puente, 2013; García Puente, 2020). Como mencionaremos, dichos mecanismos implican una articulación al interior del Estado — en forma intra e interministerial— y entre la escala nacional y provincial, posibilitando la articulación escalar en la formulación e implementación de las políticas industriales. Por el contrario, la ausencia de capacidades en todas las escalas se traduce en una lógica de intervención fragmentaria, desarticulada y selectiva que excluye a espacios y actores de las estrategias de desarrollo (Fernández & Cardozo, 2012).

Ahora bien, al centrarnos en las experiencias de industrialización tardía, diversos estudios señalan que la construcción de capacidades resulta un requisito necesario a la hora de avanzar en procesos de cambio estructural (Chang & Zach, 2018; Evans & Heller, 2019; Fernández & García Puente, 2013; Zhu, 2017). Los enfoques que examinan dichas capacidades enfatizan en cualidades asociadas a la configuración interna del Estado — como las estructuras institucionales o cuerpos burocráticos encargados de planificar e implementar la política industrial— así como su habilidad externa para vincularse con el entramado socioeconómico (Chang & Zach, 2019; Chu, 2019; Johnson, 1982). Con el objeto de profundizar el análisis en la dimensión interna, reparamos a continuación en algunas dimensiones en la forma de organización de estos Estados que han sido destacadas por la literatura especializada.

2.1. Las estructuras organizacionales

Un primer atributo del Estado que posibilitó una intervención efectiva en el este asiático fue la conformación de estructuras organizacionales especializadas en el fomento al sector manufacturero. Se ha destacado el rol preponderante que estos organismos o

agencias cumplieron en aspectos tales como la planificación, formulación y ejecución de las políticas industriales, como el caso del Ministerio de Comercio Internacional (MITI) en Japón, la Junta de Planificación Económica (EPB) en Corea, y el Consejo para la Planificación Económica y el Desarrollo (CEPD) en Taiwán (Chibber, 2003; Johnson, 1982; Wade, 1990). Aunque estas estructuras mantuvieron diferencias en cuanto al alcance de sus funciones¹⁰ (Han, 2014) podemos señalar que ocuparon un lugar neurálgico dentro del aparato estatal, en tanto tuvieron facultades para gestionar recursos, promover sectores estratégicos y monitorear la implementación de los distintos programas y proyectos orientados a la industrialización (Chibber, 2003; Johnson, 1982).

A medida que fueron alcanzado el *status* de desarrollados, y en el marco de las reformas neoliberales que se impulsaron durante fines del siglo pasado, algunos de los países del Este asiático avanzaron en la reestructuración de sus Estados nacionales. Removieron una parte considerable de los mecanismos de intervención que habían posibilitado su desarrollo mediante la liberalización comercial, la desregulación financiera e iniciativas dirigidas a reorganizar el aparato estatal. En ese marco, los gobiernos procedieron a dismantelar y/o transformar las estructuras organizacionales que habían cumplido un rol significativo en la fase de industrialización, como el EPB en Corea (1994) o el MITI en Japón (2001) (Elder, 2000; Kim & Kim, 2005)

Aunque la transformación estatal en el Este asiático luego de su industrialización fue interpretada por algunos como una desaparición del *Developmental State* (Pang, 2000), lo cierto es que todavía persisten estructuras organizativas que desempeñan un papel central en el direccionamiento de la política industrial. Tal es el caso de las iniciativas del Ministerio de Información y Comunicaciones (MIC) y el Comité Presidencial para el Crecimiento Verde (PCGG) en Corea; el Ministerio de Asuntos Económicos (MOEA) en Taiwán; y el Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI) en Japón (Chu, 2019;

¹⁰ Una de las características distintivas del EPB, a diferencia de sus contrapartes en Japón y Taiwán, fue que concentraba tanto las funciones relativas a la planificación como la gestión presupuestaria. Es decir, el mismo organismo que planificaba la política económica se encargaba de presupuestar y asignar los recursos a los distintos ministerios para lograr el cumplimiento de objetivos (Han, 2014). En el caso japonés, la Agencia de Planificación Económica (EPA) realizaba las acciones de planificación y coordinación de la política macroeconómica, pero no disponía de facultades para controlar que los ministerios implementen las metas (Han, 2014:109). Además, cuando el desarrollo de una industria era considerado estratégico, el MITI pasaba a tener un rol preponderante frente a los demás organismos del Estado (Brown, 1980:64). Por último, si bien el CEPD en Taiwán tenía a su cargo la planificación económica y la articulación interministerial, la planificación sectorial y la implementación de la política industrial se realizaba a través de la Oficina de Desarrollo Industrial (IDB) bajo la órbita del Ministerio de Asuntos Económicos (Han, 2014:110; Wade, 1990).

Debanes, 2018; Elder, 2000; Kim, 2020). Estos organismos del Estado nacional desempeñan funciones de planificación similares a los organismos creados en la etapa desarrollista, identificando sectores clave, centralizando funciones, canalizando recursos, y monitoreando la implementación de las políticas industriales (Chu, 2019; Kim & Thurbon, 2015; Thurbon, 2016). En la actualidad, también puede verse que la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China (NDRC) cumple un rol similar. Se trata de la institución encargada de planificar y coordinar la estrategia económica y productiva desde la escala nacional, y sus funciones abarcan la elaboración de planes quinquenales, el establecimiento de objetivos para sectores industriales considerados prioritarios y la asignación de los recursos requeridos para promover dichos sectores.

Tomados en conjunto, los estudios recuperados en esta sección permiten destacar la importancia que presentan las estructuras organizacionales del Estado directamente implicadas en el diseño e implementación de las políticas industriales. La conformación de ministerios, agencias y/o otras instancias estatales con competencia en materia de desarrollo productivo-industrial, presentes en todas las escalas del Estado y debidamente coordinadas con respecto al resto de las estructuras estatales, como veremos más adelante, ha sido un factor relevante a la hora de construir capacidades estatales, en especial durante las primeras etapas de una estrategia de industrialización (Han, 2014; Seiler, 2020).

2.2. La gestión de recursos financieros

La disponibilidad de recursos financieros representa uno de los atributos más relevantes de la capacidad del Estado para formular e implementar sus políticas y programas. Como señala Yeung (2016), el éxito del proceso de industrialización del Este asiático no hubiera sido posible sin el control directo y/o el direccionamiento de recursos financieros por parte de los Estados nacionales.

En particular, las estructuras estatales examinadas previamente tuvieron un rol central en la gestión de recursos vinculados a la política industrial (Brown, 1980; Han, 2014; Yeung, 2016). En el caso de Corea, el EPB era un organismo supraministerial con competencia en materia de administración presupuestaria, por lo que podía canalizar estratégicamente los recursos en ministerios y/o proyectos prioritarios para alcanzar las metas de desarrollo industrial (Han, 2014). Supervisaba los presupuestos asignados a los bancos públicos que brindaban créditos para los sectores industriales establecidos en los planes quinquenales (Yeung, 2016). El MITI japonés, por su parte, tenía competencia directa tanto en materia

de fomento a la industria como de comercio exterior. En ese marco, gestionaba los recursos necesarios para proteger y promocionar sectores incipientes a través del establecimiento de barreras arancelarias, el otorgamiento de incentivos fiscales y la asignación de créditos a través de la banca pública, como el *Bank of Japan* (Brown, 1980; Shinohara *et al.*, 1983). En Taiwán, el CEPB administraba dos fondos que le permitían direccionar subsidios y créditos con el objetivo de incentivar diversas actividades asociadas a la industrialización, como el desarrollo de parques industriales, institutos de I+D, y el estímulo a las pequeñas y medianas empresas¹¹ (Wade, 1990).

Las medidas de liberalización financiera y reorganización estatal aplicadas en el Este asiático desde finales del siglo pasado, si bien supusieron un cambio notorio en la modalidad de intervención del Estado, no parecen haber restringido el rol activo que distintos organismos cumplen en la inversión de recursos para fomentar la actividad productiva. Estudios recientes dan cuenta de cómo las estructuras organizacionales del Estado todavía financian el desarrollo de sectores estratégicos (Chu, 2019). Puede destacarse el papel que el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MOST) de Corea y el Consejo Nacional de Ciencias (NSC) de Taiwán desempeñan en la política sectorial orientada a la biotecnología (Wong, 2011), o los cuantiosos recursos invertidos por la banca pública coreana —como el *Korean Development Bank*— para incentivar el desarrollo de tecnologías verdes (Thurbon, 2016).

Análisis sobre la experiencia china también dan cuenta de la inversión estatal para fomentar el desarrollo industrial y tecnológico, tanto en términos de presupuesto como porcentaje del PBI (Chen & Naughton, 2016). Los recursos de financiamiento tienden a estar concentrados en los ministerios nacionales u otros organismos posicionados en la cúspide de la estructura estatal, como el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MOST) o la NDRC (Yang & Khalid, 2023). El Ministerio de Industria y Comunicaciones (MICC), como organismo encargado de implementar el Plan *Made in China 2025*, tiene incidencia en la administración de dos fondos orientados a la modernización del sector industrial: el *Advanced Manufacturing Fund* y el *National Integrated Circuit Fund* (Agarwala & Chaudhary, 2021).

¹¹ Se trataba del *Sino American Fund for Economic and Social Development*, cuyos recursos se destinaron tanto al sector público como privado; y el *Development Fund*, que tenía como objetivo generar inversiones en empresas de alta tecnología (Wade, 1990:169).

En tal sentido, las estructuras organizacionales mencionadas anteriormente han actuado como vectores a través de los cuales el Estado direccionó el financiamiento para sustentar las políticas y programas de desarrollo industrial. En consecuencia, una característica clave de las estructuras del Estado ha sido su capacidad para asignar y gestionar de manera efectiva los recursos orientados a la industrialización. En el presente trabajo, acotamos el estudio de dicha dimensión de la capacidad estatal al presupuesto ejecutado por el Estado nacional y provincial, dado que tales partidas comprenden una parte significativa de los montos asignados a subsidios, créditos y diversos programas dirigidos a estimular el desenvolvimiento productivo e industrial.

2.3. La cohesión interna del aparato estatal

La conformación de estructuras organizacionales que adquieren centralidad dentro del aparato estatal y gestionan recursos para solventar las políticas industriales, si bien es necesaria, no garantiza *per se* la coherencia de las acciones estatales. Las responsabilidades y medidas que dichas estructuras impulsan pueden, a menudo, entrar en conflicto con los objetivos y las responsabilidades de otras dependencias del Estado (Chibber, 2003). Por ende, se requiere la articulación de una compleja trama de instituciones que inciden en el desarrollo económico en general e industrial en particular, evitando los procesos de fragmentación derivados de la dispersión de competencias y la superposición de acciones (Alessandro & Ortiz de Zárate, 2022; Chibber, 2003; Seiler & Fernández, 2023). De allí que una tercera dimensión de la capacidad del Estado se relaciona con la presencia de mecanismos de centralización y coordinación de acciones dentro del aparato estatal. Como señalamos en la introducción, estos mecanismos pueden presentarse a nivel horizontal —en forma intra e interministerial— como entre distintas escalas del Estado, articulando las acciones y políticas de las dependencias estatales (Fernández & García Puente, 2013).

En los casos bajo estudio, este papel fue cumplido, con distinta intensidad, por los organismos analizados en la sección anterior, como el EPB en Corea o CEPD en Taiwán, que tenían competencia directa en la planificación e implementación de la política industrial. Al tratarse de instituciones dotadas de una jerarquía superior y con facultades para direccionar recursos y captar flujos de información, las mismas actuaron como centros de coordinación intraestatal, reduciendo así el conflicto organizacional (Chibber, 2003; Kim & Jeong, 2017). El MITI japonés también era un organismo preponderante

dentro de la estructura del Estado, pero los recursos financieros que demandaba para llevar a cabo sus políticas solían requerir frecuentes negociaciones con el Ministerio de Finanzas (MOF) (Fukukawa *et al.*, 2017), por lo que se producía una mayor coordinación a nivel horizontal.

La configuración del Estado en China también da cuenta de la existencia de mecanismos horizontales de coordinación entre las estructuras organizacionales (Hu *et al.*, 2023). Algunos estudios (Huang *et al.*, 2022; Yang & Khalid, 2023) señalan que existe una centralización de decisiones, recursos y procesos de planificación en torno a ciertas instancias ministeriales —como la mencionada NDRC o el MOST— que interactúan con un conjunto de agencias y entidades de rango inferior para llevar a cabo la implementación de sus acciones. En estos casos, la coordinación viene dada por la presencia de objetivos compartidos y el acceso a los recursos administrativos y presupuestarios provenientes de los organismos de mayor jerarquía (Yang & Khalid, 2023).

De esta forma, las estructuras organizacionales mencionadas en esta sección han desempeñado un papel vertebrador en la centralización de decisiones y la coordinación de las políticas industriales, eludiendo así las tendencias hacia la fragmentación del aparato estatal (Chibber, 2003; Chu, 2019; Johnson, 1982). Como señalamos anteriormente, las tareas de articulación intraestatal que estas estructuras desempeñaron en el pasado aún pueden ser observadas en otras dependencias del Estado (Chu, 2019; Elder, 2000).

En cuanto a la articulación escalar, la industrialización de los países del este de Asia tuvo como punto de partida una lógica centralizadora de los Estados nacionales, que concentraron gran parte de las funciones y recursos necesarios para direccionar la intervención estatal hacia la transformación de sus estructuras productivas (Fernández, 2017). En el caso de Estados con tradición centralista —como Japón, Corea y Taiwán— la estrategia de desarrollo estuvo sustentada en una lógica de intervención unidireccional por parte de la escala nacional, proyectada de arriba hacia abajo (Fernández, 2017; Myung-goo, 2006; Sun & Chiang, 2008). Las escalas subnacionales del Estado actuaron como «correas de transmisión» de políticas definidas desde el centro, presentando una baja incidencia en la definición de las mismas (Kim, 2014). No obstante, estudios que examinan la transformación de los *Developmental States* bajo la neoliberalización señalan

que, en el marco del reescalamiento que los Estados-nación atravesaron a fines de la década de 1990 y principios del 2000 (Brenner, 2004), comenzaron a aplicarse diversas medidas de descentralización estatal y promoción de la competitividad regional que desafiaron dicho esquema de intervención (Hill *et al.*, 2012; Park, 2013). Este reescalamiento implicó que las escalas estatales regionales y locales asumieran un perfil «desarrollista» similar al de sus gobiernos centrales, con una mayor injerencia en la gestión de las políticas, a fin de mejorar el posicionamiento global de sus territorios (Chen & Keng, 2017; Joo, 2021; Tsukamoto, 2012).

En ese sentido, el resultado del reescalamiento y transformación en el perfil de las escalas subnacionales no fue una fragmentación del aparato estatal a partir de un vaciamiento o *hollowing-out* del Estado nacional (Hill & Fujita, 2000; Myung-goo, 2006). Por el contrario, un elemento distintivo de la reconfiguración estatal en el contexto asiático —y que lo diferencia del escenario latinoamericano (Fernández, 2015)— ha sido el papel directivo que la escala nacional mantiene en la planificación del desarrollo (Chen & Keng, 2017; Hill *et al.*, 2012; Joo & Tan, 2020). En rigor, gran parte de las acciones ligadas al desarrollo productivo-industrial recaen sobre determinados organismos nacionales que dotan de cohesión interna al aparato estatal, tanto desde una mirada horizontal como escalar¹² (Doh & Kim, 2014; Hill & Fujita, 2000).

En contraposición a lo sucedido en los países vecinos —donde prevaleció la lógica centralizadora en la fase de industrialización— el Estado chino ha venido construyendo sus capacidades a partir de un complejo proceso de articulación entre las estructuras nacionales y los aparatos estatales provinciales/locales, en gran parte debido al rol proactivo que estos últimos han desempeñado en el desarrollo productivo (Evans & Heller, 2019; Thun, 2006; Zhang, 2017; Zhu, 2017). La coordinación de la política industrial demanda una lógica institucional que combina una planificación nacional del desarrollo con un margen de experimentación en la aplicación de las políticas a escala subnacional, adaptándolas a las diversas realidades regionales y locales (Hu *et al.*, 2023; Nahm, 2017). Los gobiernos provinciales también suelen replicar los programas

¹² El estudio de Doh & Kim (2014) describe cómo el gobierno central de Corea, a través del *Technology Development Assistance Fund* (TDAF) —un fondo nacional de promoción nacional— transfiere recursos a los gobiernos subnacionales para que inviertan en mejorar las capacidades tecnológicas de las pymes.

nacionales o implementar los propios, con perspectivas de que sean emulados por el gobierno central (Diegues *et al.*, 2023; Hielman *et al.*, 2013).

Vemos así que, más allá de las especificidades de los casos nacionales, la cohesión interna del Estado ha sido un aspecto común del proceso de construcción de capacidades estatales en las experiencias de desarrollo reciente. Los estudios abordados en esta sección dan cuenta de la presencia de mecanismos de coordinación y centralización de acciones al interior del aparato estatal, que enlazan y articulan las estructuras organizativas implicadas en el desarrollo productivo-industrial, tanto en un sentido horizontal como escalar.

Esa cohesión horizontal y escalar del aparato estatal, a su vez, es señalada como un atributo relevante para observar la construcción de capacidades en otros escenarios de la periferia, como el latinoamericano (Fernández & García Puente, 2013; Seiler & Fernández, 2023; García Puente & Lauxmann, 2022). La cohesión interna emerge como un antídoto a la fragmentación del aparato estatal, que se traduce en una dispersión de competencias y la desarticulación de acciones (Alessandro & Ortiz de Zárate, 2022). Atento a ello, además del fortalecimiento organizacional de todas las escalas del Estado, en este trabajo analizamos la cohesión interna a partir de los mecanismos de coordinación y centralización de acciones: (i) dentro de las estructuras del Estado nacional y provincial —en forma intra e interministerial— y (ii) entre dichas estructuras, durante la fase de formulación e implementación de las políticas (Fernández & García Puente, 2013). Con relación a este último punto, observamos la articulación escalar en la definición de las políticas y programas nacionales —para comprobar si éstas se formulan conjuntamente por ambas escalas estatales— y, seguidamente, los modos de coordinación que surgen en la implementación de las medidas nacionales en el territorio provincial.

2.4. Hacia una definición de capacidad estatal

En virtud de lo desarrollado hasta este punto, podemos definir a la capacidad estatal como *la habilidad para formular e implementar un conjunto de acciones orientadas al desarrollo industrial sobre la base de una determinada configuración organizacional y cohesión interna del Estado*. Destacamos tres dimensiones de análisis que dan cuenta de la construcción de capacidades estatales para llevar a cabo una estrategia de desarrollo centrada en la política industrial:

- (i) La conformación de estructuras organizacionales con competencia en materia de desarrollo productivo-industrial, que adquieren centralidad dentro del aparato estatal.
- (ii) La disponibilidad y gestión de recursos financieros para llevar a cabo las acciones estatales en distintas escalas, reflejados en el presupuesto gubernamental.
- (iii) El desarrollo de mecanismos de coordinación y centralización de acciones a nivel horizontal (inter e intraministerial) y escalar.

A los efectos de la presente investigación, las dos primeras dimensiones de la capacidad estatal aluden a la configuración organizacional del Estado, mientras que la tercera refiere específicamente a su cohesión interna. Se trata, en todos los casos, de atributos internos de la estatalidad, pero cuya distinción se hace necesaria para estructurar adecuadamente el análisis realizado en los capítulos subsiguientes.

3. Estrategia metodológica

El diseño metodológico adoptado para la realización del trabajo es predominantemente cualitativo con elementos cuantitativos. La investigación constituye un estudio de caso centrado en las capacidades del Estado nacional y provincial de Entre Ríos. Por las razones que hemos fundamentado en la introducción, aplicamos un recorte espacial en Argentina y Entre Ríos y temporal en el período 2010-2022.

Para encarar dicho estudio sobre las capacidades estatales, identificamos y seleccionamos aquellos organismos nacionales y provinciales con competencia específica en materia productivo-industrial, cuya denominación y composición fue cambiando con el transcurrir de las gestiones de gobierno, en línea con la importancia asignada a la política industrial como instrumento para el desarrollo. A escala nacional, trabajamos con el Ministerio de Industria (2010-2015); Producción (2016-2018); Producción y Trabajo (2019) y Desarrollo Productivo (2019-2022). Dichos organismos tuvieron bajo su órbita directa a dependencias vinculadas al fomento de la industria, principalmente la Secretaría de Industria y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (en adelante Sepyme¹³); que son las oficinas que concentran la mayor cantidad de políticas vinculadas al desarrollo productivo-industrial (Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, 2022). Sin

¹³ La denominación del organismo fue cambiando a lo largo del período bajo estudio: Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (2014), Secretaría de Emprendedores y la Pequeña y Mediana Empresa (2017), y Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (2022). A lo largo del trabajo utilizamos «Sepyme» para referirnos a dicha repartición.

embargo, también se incluyen en el análisis otras dependencias estatales bajo los mismos ministerios —como la Unidad de Desarrollo Industrial Local (UDIL) y la Secretaría de Integración Productiva— que han abarcado funciones relativas a la articulación de la política industrial con los gobiernos subnacionales¹⁴.

A escala provincial, nuestro análisis se centra en el Ministerio de Producción de Entre Ríos. Como organismo con competencia directa en materia productiva, el Ministerio concentra las áreas vinculadas al fomento de la actividad industrial. Si bien las denominaciones de sus dependencias han cambiado con las sucesivas gestiones de gobierno, pueden destacarse la Secretaría de Industria, Comercio y Planificación del Desarrollo (2012) y de Industria y Comercio (2020). Además, otro elemento que justifica la elección de este organismo es su rol en la articulación de las políticas con el Estado nacional. A modo ilustrativo, la Secretaría mencionada precedentemente tuvo entre sus funciones «asistir al ministro de Producción en la coordinación y ejecución de las políticas y programas nacionales vinculados a la actividad industrial, comercial y la planificación del desarrollo» (decreto 4484/2012).

En lo que refiere a la configuración organizacional del Estado nacional y provincial, analizamos: (i) la evolución de las estructuras estatales con competencia en materia de política industrial a lo largo del período; y (ii) la evolución de los recursos financieros asignados al fomento de la actividad industrial. En el primer punto, examinamos las normativas que establecen la estructura organizativa de la administración pública nacional y provincial, complementando dicho análisis con recortes periodísticos. En el segundo punto, analizamos el presupuesto y la ejecución del gasto del Estado nacional y provincial, desagregado por nivel institucional y según finalidad y función. Las fuentes consultadas son la Cuenta Nacional de Inversión, la Contaduría General y la Oficina Provincial de Presupuesto de Entre Ríos, que disponen de datos de acceso público. Esta información, obtenida por medio del análisis documental (fuentes secundarias), es

¹⁴ La UDIL (2009-2015) tuvo como responsabilidad primaria “entender en las acciones necesarias para potenciar y fortalecer alianzas con los actores locales en el Proceso Productivo-Industrial local actuando en coordinación con los Gobiernos Provinciales y Municipales” (decreto 2192/2009); mientras que la Secretaría de Integración Productiva (2015-2019) incluyó entre sus objetivos “coordinar y proponer las relaciones del Ministerio de Producción con los Estados provinciales y los municipios, en el ámbito de su competencia” (decreto 1/2016). También merece destacarse que una función de la Secretaría de Industria a lo largo del período bajo estudio ha sido “promover la articulación de políticas industriales con los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (consultar decretos 2085/2011; 1/2016; 50/2019).

complementada con datos recolectados a partir de entrevistas semiestructuradas a informantes clave del Estado (fuentes primarias).

Para el examen de la cohesión interna del Estado, examinamos los mecanismos de coordinación y centralización de acciones a nivel horizontal —dentro de las estructuras organizacionales ubicadas en una misma escala (nacional-nacional, provincial-provincial)— y a nivel escalar, entre las estructuras del Estado nacional y provincial de Entre Ríos. El primer punto implica observar la distribución de competencias entre áreas y la articulación de las políticas en forma intra e interministerial, lo que da cuenta del grado de centralización (o fragmentación) de la estructura del Estado (Alessandro & Ortiz de Zárate, 2022). A este fin, utilizamos información recolectada a partir de entrevistas semiestructuradas y normativas —leyes, decretos y resoluciones— que especifican las funciones y competencias de las dependencias estatales, así como guías de programas, informes de gestión y recortes periodísticos.

El segundo punto, por su parte, alude a la articulación escalar, en referencia a los mecanismos de coordinación entre las estructuras nacionales y provinciales vinculadas al desenvolvimiento productivo e industrial. Realizamos este análisis atendiendo a la articulación entre las escalas estatales en la formulación de las políticas nacionales, por un lado, y los modos de coordinación que surgen en la implementación de dichas políticas en el territorio provincial, por el otro. En esa línea, profundizamos en un conjunto de programas que aportan elementos para comprender la modalidad de articulación escalar del Estado, a partir del análisis de los actores involucrados en la gestión de los mismos. En este caso, las fuentes secundarias —guías y reglamentos operativos de programas— también son complementadas con entrevistas semiestructuradas, para profundizar en las perspectivas de los actores estatales que participaron en la formulación e implementación de la política industrial.

Con relación a los alcances de la investigación, las dimensiones de análisis seleccionadas contribuyen a examinar las potencialidades y/o limitaciones en la capacidad del Estado nacional y provincial en el ámbito de la política industrial en el período 2010-2022. Como mencionamos, el estudio se circunscribe al plano interno de la capacidad estatal —la configuración organizacional y la cohesión interna— lo que implica dejar para futuras investigaciones el análisis sobre las formas en las que el Estado se vincula con los actores externos a su accionar. De la misma manera, si bien la investigación se fundamenta la

importancia de la intervención estatal para impulsar el desarrollo a partir del cambio estructural, el trabajo no constituye un análisis sobre el impacto de las medidas estatales sobre la estructura productiva, sino que se estudian las principales políticas implementadas por los organismos mencionados en los párrafos anteriores.

A continuación, la Tabla 1 sintetiza la estrategia metodológica adoptada para la presente investigación.

Tabla 1. Estrategia metodológica de la investigación.

	Dimensiones	Indicadores	Fuentes primarias y secundarias
Capacidades del Estado nacional y provincial en el ámbito de la política industrial.	Configuración organizacional del Estado: estructuras y recursos presupuestarios.	Evolución de las estructuras organizacionales vinculadas al desarrollo productivo-industrial.	Normativa nacional y provincial referida a la estructura del Estado
		Evolución de los recursos financieros asignados al fomento productivo-industrial (a nivel de estructuras estatales y según finalidad del gasto).	Presupuesto nacional y provincial Recortes periodísticos Entrevistas semiestructuradas a informantes clave
	Cohesión interna del Estado: mecanismos de centralización y coordinación de acciones a nivel horizontal (inter e intraministerial) y escalar.	Distribución de competencias y articulación de políticas en forma inter e intraministerial.	Normativa nacional y provincial referida a la estructura del Estado Recortes periodísticos
		Articulación escalar en la formulación e implementación de las políticas y programas nacionales.	Guías y reglamentos de programas, informes de gestión nacionales y provinciales Entrevistas semiestructuradas a informantes clave

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO II

Revisando la configuración del Estado en América Latina en relación con el desarrollo industrial, con foco en el caso argentino.

Introducción

En el capítulo anterior, señalamos que la trayectoria de industrialización reciente de los países del este asiático estuvo sustentada en un proceso de construcción de capacidades estatales en el ámbito de la política industrial (Chang & Zach, 2018; Evans & Heller, 2019). En ese sentido, destacamos un conjunto de dimensiones analíticas asociadas a la configuración del Estado para el estudio de sus capacidades.

Ahora bien, a medida que los países asiáticos avanzaban en la construcción de capacidades para direccionar su proceso de industrialización y transformación estructural, los Estados latinoamericanos experimentaron una trayectoria diferente. A lo largo de las últimas décadas del siglo XX, y con especial fuerza durante los noventa, los países de la región comenzaron a alejarse de la estrategia de desarrollo vigente hasta entonces —la industrialización dirigida por el Estado— para avanzar en estrategias neoliberales que desestimaron el papel de la intervención y las capacidades estatales en el fomento a la actividad industrial (Bértola & Ocampo, 2012; Fernández & García Puente, 2012; Peres, 2013). A medida que se desplegaron dichas estrategias, se fueron produciendo un conjunto de cambios en la forma de organización e intervención de los Estados latinoamericanos para actuar en el campo de las políticas industriales.

Sobre la base de los aportes teóricos que vimos anteriormente, vinculados a la construcción de capacidades del Estado, en el presente capítulo examinamos esos cambios recientes en la configuración de los Estados latinoamericanos con foco en el caso argentino. Nuestro principal argumento, es que las estrategias de corte neoliberal fueron acompañadas por una reconfiguración en la forma de organización e intervención de los Estados nacionales en el ámbito de la política industrial. Esa transformación, que resultó en un debilitamiento estatal, se vio reflejada en: (i) el desmantelamiento de las principales estructuras y mecanismos de intervención de alcance nacional; (ii) la fragmentación del aparato del Estado, tanto a nivel horizontal como escalar; y (iii) una reorientación en el diseño e implementación de las políticas industriales —es decir, un giro en la forma de intervención estatal— a partir de la adopción de incentivos transversales que implicaron

una ruptura con las medidas precedentes (Fernández, 2015; Fernández & Lauxmann, 2019; Peres, 2005; 2013).

La consideración de ese proceso de reconfiguración del Estado para impulsar una estrategia de desarrollo que logre, a partir de la política industrial, impulsar el cambio estructural, constituye un insumo relevante para el estudio de las capacidades del Estado en Argentina y Entre Ríos en el escenario actual. Por un lado, permite situar la particular configuración organizacional y escalar del Estado en el marco de la trayectoria específica experimentada por los países latinoamericanos luego de las reformas neoliberales. Por el otro, proporciona elementos para identificar los principales cambios y continuidades en la forma de intervención del Estado a través de sus políticas públicas, con particular énfasis en el caso argentino, que se examina con profundidad a partir del año 2010 en los capítulos subsiguientes.

En el apartado que sigue, examinamos la reconfiguración de los Estados latinoamericanos en el marco del desplazamiento del modelo de industrialización sustitutiva y la emergencia de estrategias de desarrollo de corte neoliberal basadas en el repliegue del accionar estatal en la promoción económica e industrial. Seguidamente, analizamos los cambios en la intervención del Estado en el ámbito de la política industrial a partir de dicha reconfiguración. En el tercer y último apartado profundizamos, sobre la base de los desarrollos anteriores, en el caso argentino desde finales del siglo XX e inicios del siglo XXI.

1. Cambios en la configuración de los Estados latinoamericanos hacia finales del siglo XX

Hasta mediados de la década de 1970, la principal estrategia de desarrollo perseguida por la mayoría de los países latinoamericanos había consistido en la industrialización dirigida por el Estado (Bértola & Ocampo, 2012). Dicha estrategia tenía como objetivo transformar el patrón de especialización que prevalecía en los países de la región, impulsando el desarrollo de nuevos sectores industriales e incrementando la participación de las actividades intensivas en tecnología dentro de la estructura productiva (Baruj *et al.*, 2006; CEPAL, 2012; Peres, 2013). Las acciones estatales desplegadas en este sentido presentaban un claro sesgo sectorial hacia la promoción de la actividad manufacturera, con instrumentos que abarcaban medidas de protección comercial para sustituir

importaciones, la promoción de inversiones vía incentivos fiscales, el direccionamiento del crédito y la compra gubernamental (Bértola & Ocampo, 2012; Peres, 2013).

La industrialización dirigida por el Estado resultaba compatible con una configuración estatal centrada, fundamentalmente, en la escala nacional (Máttar & Cuervo, 2017; Riffo, 2013). En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el Estado-nación era considerado el principal espacio en el cual se articulaban los procesos globales y subnacionales, tanto en los países centrales como periféricos (Brenner, 2004; De Mattos, 1984). Esa homogeneización reguladora en torno al espacio nacional (Swyngedouw, 2004) se traducía en una centralización de funciones y competencias en el Estado-nación, cuya estructura organizacional reflejaba la preponderancia de las dependencias vinculadas a la actividad económica e industrial (Peres, 2013). También guardaba relación con una modalidad de intervención jerárquica de la escala nacional que procuraba desconcentrar el crecimiento hacia los espacios subnacionales de menor desarrollo relativo (Riffo, 2013). Mientras que en los países centrales este último aspecto tomó la forma de un «keynesianismo espacial» (Brenner, 2004) en América Latina las estrategias de industrialización fueron acompañadas por iniciativas de planificación regional con el objeto de lograr una distribución más equitativa de la actividad económica en el espacio nacional (Riffo, 2013). Sin embargo, las mismas presentaron escasos resultados positivos en materia de reducción de las disparidades territoriales y transformación de las estructuras productivas (De Mattos, 1984; García, 2018).

La reorientación de las estrategias de desarrollo que tuvo lugar en los países de la región a partir de la década de 1970, puede caracterizarse, en forma estilizada, por factores que operaron en el plano interno y externo. En el plano interno, el proceso de industrialización sustitutiva fue objeto de numerosas críticas. Si bien se había incentivado el desarrollo industrial, éste presentaba limitaciones en cuanto a la baja competitividad internacional y el alto grado de concentración que habían alcanzado algunos sectores de la economía, así como los desequilibrios macroeconómicos que suponían las medidas de protección comercial y subsidio a la actividad industrial (Bértola & Ocampo, 2012). La problemática fiscal también se veía afectada por factores externos como el endeudamiento masivo, dado que la mayoría de los países latinoamericanos habían recurrido a préstamos de bancos comerciales en un contexto de alta liquidez durante los setenta. El abrupto aumento de las tasas de interés en 1979, sumado a la disminución de los precios internacionales de los *commodities* (Bértola & Ocampo, 2012), alteraron las condiciones

del financiamiento y derivaron en una crisis de deuda en los años posteriores. En ese escenario crítico, en donde confluían intereses de actores tanto externos como locales, los países de la región optaron por acudir a nuevos acreedores internacionales —como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— y adoptaron, como contrapartida, un conjunto de reformas estructurales que tuvieron un impacto no menor en la configuración de sus Estados.

La adopción de estas reformas estatales en América Latina estuvo asociada, en gran medida, a las teorías y políticas económicas que ganaron relevancia a escala global en dicho período, en el marco del agotamiento y crisis del patrón de acumulación que había prevalecido desde la posguerra. Desde la década de 1970, y con especial fuerza durante los noventa, los países centrales comenzaron a adoptar y promover reformas de apertura comercial y liberalización económica que sentaron las bases para una nueva dinámica productiva global. La revolución tecnológica y la reducción en los costos de transporte abrieron la posibilidad de llevar a cabo las distintas etapas del proceso productivo de manera simultánea en una multiplicidad de espacios geográficos (Baldwin, 2013). En este nuevo escenario global, ya no resultaba necesario promover el desarrollo de sectores e industrias completamente integradas al interior de las fronteras nacionales —con el conjunto de instituciones estatales y políticas de promoción que eso implicaba— sino que bastaba, en términos sencillos, con liberalizar los mercados para alcanzar algún grado de participación en la producción crecientemente globalizada.

Desde la perspectiva de los impulsores de estas estrategias de desarrollo¹⁵, los países de la periferia no demandaban grandes esfuerzos en términos de construcción estatal y despliegue de políticas para estimular el desarrollo de un aparato productivo doméstico. Más bien, requerían una intervención del Estado dirigida al desmantelamiento del conjunto de regulaciones y marcos institucionales de base nacional que actuaban limitando la expansión de los flujos comerciales, productivos y financieros globales, dado que generaban un efecto distorsivo sobre la dinámica de mercado (Brenner, 2004; Fernández, 2015; Peck, 2001).

¹⁵ Nos referimos, principalmente, a los organismos internacionales mencionados precedentemente, los cuales tuvieron un rol protagónico en las reformas estructurales adoptadas en América Latina.

La conjugación de estos factores internos y externos llevó a que, durante las últimas décadas del siglo XX, los países latinoamericanos adoptaran —con distinta intensidad— estrategias de corte neoliberal que fueron acompañadas por un cambio en la forma de organización e intervención del Estado en el desarrollo productivo e industrial (Bértola & Ocampo, 2012; Máttar & Cuervo, 2017; Peres, 2013). El paquete de medidas que componían estas estrategias incluyó, entre otras cuestiones, la apertura indiscriminada de la economía; la racionalización del aparato estatal a partir de la reducción de su estructura organizacional; la mercantilización de áreas de intervención previamente administradas por el Estado a través de la privatización de empresas y/o la terciarización de servicios públicos; y el reescalamiento de aquellas funciones no mercantilizadas mediante su descentralización a las escalas estatales subnacionales (Fernández & Cardozo, 2012; Fernández & Lauxmann, 2019; Lora, 2007).

Este proceso de reformas tuvo implicancias directas sobre la forma de organización e intervención del Estado. Una primera fase tuvo que ver con el desmantelamiento, parcial o generalizado, de las estructuras organizacionales y los marcos regulatorios tendientes a planificar e incentivar el desarrollo económico (Fernández, 2015; Máttar & Cuervo, 2017). Como tendencia general, las dependencias directamente involucradas en la promoción de los procesos productivos —como las empresas públicas, bancos de desarrollo, organismos descentralizados, o los ministerios de industria y planificación— quedaron subordinadas al imperativo de racionalización del aparato estatal, por lo que se procedió a su privatización, desfinanciamiento y/o supresión (Fernández & Lauxmann, 2019; Lavarello & Mancini, 2017). La reducción del gasto público a través del ajuste fiscal se tradujo en una menor disponibilidad de medidas de incentivo a la industria, a la vez que la apertura económica implicó la eliminación de los diversos mecanismos de protección a sectores y actividades sensibles a la competencia internacional (Bértola & Ocampo, 2012). Como consecuencia, uno de los principales efectos de la fase desmantelatoria fue el retraimiento del Estado nacional en el direccionamiento de la economía.

Esa reconfiguración del Estado en el desarrollo productivo-industrial fue continuada en una segunda fase, donde el aparato estatal experimentó una fragmentación a nivel de estructuras y políticas públicas, a partir de la conjugación de dos procesos. En cuanto al primero de ellos, para atender el debilitamiento operado por la fase desmantelatoria, se introdujeron nuevas iniciativas dirigidas a fortalecer las instituciones del Estado con el

objeto de dotarlo de mayor eficiencia y transparencia (Cejudo, 2016; Fernández & Seiler, 2017). El punto de partida era la necesidad de superar las rigideces que suponía una estructura estatal centralizada, jerárquica y monolítica que brindaba respuestas estandarizadas y poco adaptables a las distintas necesidades. La solución a esa limitación —que mostraba una convergencia con el imperativo de reducir el tamaño del aparato estatal— vino dada por una desagregación de la estructura y funciones del Estado en unidades especializadas en la gestión de diversos programas de desarrollo, dirigidos a poblaciones cada vez más acotadas, a fin de mejorar la efectividad de las intervenciones (Cejudo, 2016). Si bien dichas reformas supusieron un patrón de intervención menos jerárquico y centralizado, devinieron en una fragmentación de las acciones estatales, observable en una multiplicidad de respuestas parciales y dispersas, que poco contribuyeron a abordar problemas complejos como la industrialización (Seiler & Fernández, 2023).

Un factor adicional que contribuyó a la fragmentación del Estado, particularmente en lo relativo al desarrollo productivo, fue la introducción de nuevas estructuras organizacionales en el marco de programas de financiamiento internacional (Fernández & Seiler, 2017). Estas iniciativas, impulsadas con fuerza durante los noventa, promovieron la conformación de unidades ejecutoras de programas orientados a determinados actores (como las pymes), con la ventaja de que estas oficinas presentaban un carácter más flexible y desconcentrado que las áreas burocráticamente administradas. No obstante, las nuevas estructuras se montaron sobre las reparticiones aún operativas tras la fase desmantelatoria, y tendieron a operar de forma autónoma con respecto a las mismas —es decir, como administraciones públicas paralelas— lo que resultó en la superposición de competencias, duplicación de esfuerzos y, en definitiva, la desarticulación de las estructuras estatales y sus políticas públicas (Martínez Nogueira, 2002; Fernández & Seiler, 2017).

En cuanto al segundo proceso de fragmentación, el desmantelamiento de las estructuras y mecanismos de intervención de base nacional implicó una descentralización de hecho de las acciones productivas hacia las escalas subnacionales del Estado; es decir, un reescalamiento estatal que incrementó el protagonismo de la estatidad subnacional en el desarrollo (Martin *et al.*, 2022). Frente a la desarticulación generalizada de los instrumentos nacionales que promovían el desenvolvimiento industrial, estas escalas de gobierno avanzaron, por sus propios medios, en la creación de sus propias estructuras

organizacionales e iniciativas orientadas a fomentar las ventajas competitivas dentro de sus territorios (García Puente, 2020; Tijerina, 2018). La ausencia de un marco de intervención nacionalmente articulado (Fernández, 2015) llevó a la proliferación de distintas iniciativas regionales que, además de operar de manera descoordinada entre sí, acentuaron la fragmentación de acciones entre el Estado nacional y las escalas estatales subnacionales (Fernández & García Puente, 2013).

El corolario de esas fragmentaciones organizacionales fue una pérdida de cohesión interna del aparato estatal. Como advertimos en el capítulo I sobre las experiencias de industrialización reciente, una de las características distintivas de los *Developmental States* del Este asiático fue su capacidad para desarrollar mecanismos de coordinación y centralización de acciones entre sus estructuras organizacionales, lo que se tradujo en una intervención sistemática y bien articulada (Hikino & Amsden, 1995). En el caso latinoamericano, sin embargo, los procesos previamente referenciados se cristalizaron en una configuración estatal poco cohesionada —múltiples dependencias especializadas en la gestión de distintos programas desarticulados entre sí (fragmentación horizontal)— que descienden al espacio subnacional de manera descoordinada (fragmentación escalar). Sin desconocer la existencia de algún grado de articulación a nivel micro de cada política y/o área estatal, el resultado de ello fue un esquema de intervención con elevados grados de superposición y contradicción en cuanto a los objetivos y destinatarios de las políticas, con el consecuente debilitamiento en la organización interna del Estado. Ahora bien, cabe interrogarse cómo ese debilitamiento incidió en la forma de intervención estatal, a partir de las políticas y programas implementados durante la etapa neoliberal.

2. La reorientación de políticas industriales

Los cambios acaecidos sobre la forma de organización de los Estados latinoamericanos en el marco de las estrategias de desarrollo de corte neoliberal, tuvieron su correlato en la modalidad de intervención estatal en el ámbito de la política industrial.

Tal como fue señalado en la sección anterior, tras la fase desmantelatoria, a lo largo de la década de 1990 comenzaron a reemerger algunas iniciativas vinculadas al desarrollo productivo, entendido ahora en un sentido más amplio (Lavarello & Mancini, 2017; Peres, 2013). A diferencia de las políticas industriales vigentes durante la industrialización sustitutiva, el nuevo *set* de instrumentos fue concebido para implementarse en un contexto de economías abiertas, y buscaron asignar un rol

subsidiario al Estado en la gestión de los mismos a través de un mayor protagonismo del sector privado (Dini, 2002; Seiler, 2017). Consideradas en su conjunto, las medidas adoptadas en esta etapa tuvieron por objeto la promoción de las exportaciones, la atracción de la inversión extranjera directa, la modernización tecnológica, el fomento a las pymes y la focalización de las intervenciones en torno a determinados espacios subnacionales (Melo & Rodríguez-Clare, 2007; Peres, 2013).

El rasgo distintivo de las políticas impulsadas en este período fue su carácter neutral y transversal, ya que su foco estuvo puesto en la mejora de la competitividad de los sectores existentes antes que el estímulo a nuevos sectores y actividades (Bértola, 2019; CEPAL, 2012; Lauxmann *et al.*, 2021; Peres, 2013). Aunque la percepción predominante era que las intervenciones selectivas causarían efectos distorsivos en la dinámica de mercado, sí se introdujeron incentivos para actividades basadas en los recursos naturales como la minería, la extracción de petróleo y algunos servicios como el turismo (Peres, 2005). En ciertos casos, a medida que comenzaron a experimentarse los resultados negativos de la apertura y desregulación sobre la actividad manufacturera local —especialmente en materia de empleo— se introdujeron medidas *ad hoc* apuntaladas por la demanda del sector productivo antes que una estrategia de desarrollo direccionada por el Estado (Devlin & Moguillansky, 2013; Lora, 2007).

En principio, los instrumentos de promoción que perdieron peso en los países latinoamericanos fueron aquellos que mostraban una mayor discrepancia con la estrategia aperturista y requerían intervenciones directas y selectivas, como los subsidios, el direccionamiento del crédito, los aranceles comerciales y las compras públicas (Peres, 2005). Mientras que los subsidios y créditos se redujeron en función de las metas de ajuste fiscal adoptadas por los gobiernos, la privatización de empresas estatales restringió la habilidad del Estado para orientar su poder de compra hacia el desarrollo de sectores estratégicos (Aguiar *et al.*, 2015; Peres, 2005). Además, puesto que las políticas de corte selectivo demandan un mayor nivel de construcción de capacidades (Lavarello & Sarabia, 2015) resulta lógico que, en el marco de las estrategias imperantes, se haya optado por instrumentos transversales alineados a una intervención estatal de baja intensidad. Tal como vimos en el capítulo I, se trata de medidas que, al carecer de un abordaje selectivo, tienden a estimular el desarrollo del conjunto de la estructura productiva sobre la base de las ventajas competitivas existentes —recursos naturales y/o mano de obra barata— por

lo que poco contribuyen a la conformación de una base industrial compleja e integrada en escenarios periféricos (Fernández & Lauxmann, 2014; Khan & Blankenburg, 2009).

Por otra parte, en consonancia con el desplazamiento de las estrategias de desarrollo de base nacional y el reescalamiento del Estado hacia abajo (Brenner, 2004; Fernández, 2015), las políticas industriales comenzaron a enfocarse en el posicionamiento «global» de algunos espacios subnacionales (Peres, 2013). A medida que los programas de liberalización y apertura conducían al estancamiento de las regiones y actividades productivas que habían alcanzado un cierto grado de crecimiento en el marco de la industrialización dirigida por el Estado (De Mattos, 2010), los gobiernos introdujeron incentivos tendientes a favorecer el acoplamiento de determinados territorios con los mercados externos. Dichas medidas incluyeron el establecimiento de zonas económicas especiales con el objetivo de impulsar la actividad manufacturera¹⁶ (Farole, 2020), así como la aplicación de programas de fomento a la aglomeración productiva que buscaron fortalecer la articulación territorial de emprendimientos locales de diverso tipo (Fernández & Cardozo, 2012).

Más allá de que estas medidas propiciaron la inserción global de algunos espacios subnacionales y generaron, en algunos casos, cierto grado de diversificación productiva (Farole, 2020; Peres, 2013), las mismas no formaron parte de una política industrial dirigida al cambio estructural (Farole, 2020; Paus, 2020). La ausencia de una intervención estatal tendiente a integrar esas dinámicas subnacionales con una estrategia de alcance nacional condujo a la formación de diversos enclaves productivos, donde los actores predominantes —muchos de ellos transnacionales— operaron de manera aislada con respecto al resto de la economía nacional¹⁷. Más aún, en algunas experiencias, el desenvolvimiento de estos actores tendió a erosionar las bases productivas y tecnológicas

¹⁶ Se destacan algunos países de Centroamérica -República Dominicana, Nicaragua y Costa Rica-, Colombia, así como los espacios fronterizos del norte de México a través de la suscripción del Tratado de Libre Comercio (TCLAN), que ingresaron a los encadenamientos globales a partir de la elaboración de algunas manufacturas trabajo-intensivas como textiles e indumentaria, así como el ensamblaje de autopartes y componentes electrónicos (Peres, 2013).

¹⁷ Los espacios subnacionales que ingresan a los encadenamientos sobre la base de ventajas competitivas tienden a quedar más expuestos a los vaivenes de la economía global (Gorenstein & Ortiz, 2018; Palma 2005). Producto de las políticas referenciadas, algunas regiones y localidades experimentaron un rápido crecimiento exportador seguido de un declive económico a medida que las capacidades productivas se desplazaron hacia territorios más aventajados (Palma 2005). En ese sentido, la ausencia de una intervención estratégica por parte del Estado en el ámbito productivo tendió a someter a las regiones y localidades a una dinámica de inclusión-expulsión dentro de las cadenas globales de producción (Bair & Werner, 2011).

existentes en los territorios (Gallagher & Zarsky, 2007). En este contexto, la intervención del Estado se limitó a establecer los marcos de incentivo para el sector privado y/o financiar algunas de sus actividades, sin establecer un direccionamiento de la dinámica productiva para traccionar el cambio estructural (Fernández & Cardozo, 2012; Paus, 2020).

En virtud de lo analizado hasta este punto del capítulo, podemos advertir que las transformaciones estatales que acompañaron a las reformas neoliberales en América Latina tendieron a debilitar, antes que fortalecer, la forma de organización del Estado en el ámbito de la política industrial. Estas transformaciones operaron, por un lado, desmantelando las estructuras y mecanismos de intervención de base nacional que pretendían planificar e incentivar el desarrollo económico e industrial (Fernández, 2015). Por el otro, actuaron fragmentando el aparato del Estado a nivel horizontal —mediante la introducción de nuevas formas de organización estatal— y escalar, a partir de la descentralización de hecho de funciones hacia las escalas estatales subnacionales. La intervención del Estado a través de las políticas industriales, por su parte, se caracterizó por el despliegue de instrumentos de corte neutral —no selectivos— que, sin aportar al cambio estructural, tendieron a estimular las ventajas competitivas existentes en beneficio de determinados espacios geográficos y actores productivos (CEPAL, 2012; Peres, 2013).

3. Una aproximación al caso argentino en perspectiva multiescalar

En esta sección profundizamos en el estudio del caso argentino sobre la base del análisis efectuado precedentemente. Examinamos, de manera estilizada, los principales cambios y continuidades en la forma de organización e intervención del Estado en el campo productivo-industrial a partir de las políticas implementadas en Argentina, distinguiendo un ciclo neoliberal —vigente desde fines del siglo pasado— y una senda posterior, de reposicionamiento estatal, luego del año 2001. Atento a los objetivos trazados en la introducción, vinculados al estudio de las capacidades del Estado en perspectiva multiescalar, consideramos en forma conjunta al Estado nacional y las escalas provinciales, así como su respectiva articulación entre sí. Dicha perspectiva es continuada y profundizada en los capítulos III y IV, al examinar el caso de la provincia de Entre Ríos entre 2010 y 2022.

3.1. El ciclo neoliberal

La configuración del Estado y las estrategias de desarrollo impulsadas en el escenario argentino convergen, en gran medida, con las tendencias observadas en el resto de los países latinoamericanos.

La política económica aplicada desde mediados de 1970 implicó una ruptura con la industrialización dirigida por el Estado que, con avances y retrocesos, había prevalecido hasta ese entonces. Durante las últimas décadas del siglo XX, la principal medida que incidió sobre la dinámica del sector industrial fue una apertura y liberalización de la economía (Fernández *et al.*, 2005), lo que expuso gran parte de la base manufacturera que se había adquirido durante la etapa anterior a la competencia externa, conduciendo a la destrucción de capacidades productivas y tecnológicas. Este proceso se afianzó durante la década de 1990, cuando el Estado nacional se desprendió en forma generalizada de sus funciones productivas (Belini & Rougier, 2008). El papel subsidiario de la intervención estatal en el escenario neoliberal quedó plasmado en la memoria anual de 1995, donde se señalaba que la actividad industrial y minera:

debieron pasar de un escenario en el que predominaba una fuerte presencia estatal en actividades productivas, a otro escenario en el que el rol público se concentra en el dictado de reglas de juego caracterizadas por su continuidad y previsibilidad, así como en un cúmulo de tareas destinadas a maximizar el despliegue de potencialidades por parte de los agentes privados (Jefatura de Gabinete de Ministros, 1995:350-351).

Además de desprenderse de sus funciones productivas, el Estado argentino experimentó una disminución de sus dependencias ligadas al fomento de la industria. Con algunos interregnos, desde mediados de los años setenta estas áreas fueron perdiendo peso dentro del organigrama estatal, tanto en el tamaño de su estructura como en los recursos asignados a las distintas oficinas (Lauxmann & Fernández, 2023). Dicho proceso se acentuó hacia los años 1989-1991, cuando la entonces Secretaría de Industria y Comercio Exterior experimentó una considerable reducción de su estructura y fusión de sus competencias. Mediante el decreto 64/1989 se suprimieron cuatro direcciones

nacionales¹⁸ y, luego de una reorganización a través del decreto 235/1989 —donde constataban cuatro subsecretarías y nueve direcciones nacionales¹⁹— en 1990 el área fue reducida a una subsecretaría —de Industria y Comercio— compuesta sólo por cuatro direcciones nacionales²⁰ (decretos 479/1990 y 747/1991).

La organización escalar del Estado también sufrió transformaciones en este sentido. En el período se produjo un considerable retraimiento de la presencia del Estado nacional en las jurisdicciones provinciales. Por un lado, las medidas de privatización y reducción del aparato estatal implicaron el cierre y/o la reestructuración de distintas dependencias nacionales en las provincias, como aquellas ligadas a las administraciones de puertos y ferrocarriles, hospitales y delegaciones de empresas públicas que operaban en sectores como las telecomunicaciones, siderurgia, aeronáutica, petroquímica e hidrocarburos (Oszlak, 2003). La contrapartida fue una expansión de los aparatos administrativos subnacionales que buscaron, mediante el aumento del empleo público, afrontar las consecuencias negativas que iba dejando el retiro del Estado nacional (Orlansky, 1994). Por otro lado, las políticas de descentralización generaron una nueva división de tareas entre el Estado nacional y las provincias. El gobierno central abandonó su rol en la ejecución directa de políticas para centrarse en la formulación y coordinación de programas, mientras que los Estados provinciales, a la vez que asumieron mayores funciones de promoción económica y social, pasaron a encargarse de la implementación de las acciones nacionales en sus jurisdicciones (Cao & Laguado Duca, 2014).

En cuanto a las políticas industriales, como mencionamos, la principal medida que pasó a incidir sobre la dinámica del sector industrial en el período 1970-2000 fue la apertura y liberalización de la economía (Fernández *et al.*, 2005), lo que contribuyó al proceso de desindustrialización prematura (Rodrik, 2011). En ese contexto, las principales políticas de fomento respondieron, antes que una estrategia de desarrollo, a medidas *ad hoc* concebidas con el objetivo de favorecer a determinados actores y espacios (Azpiazu, 1989; Fernández *et al.*, 2005). Se creó un nuevo régimen de promoción industrial a partir

¹⁸ Se suprimieron la Dirección Nacional de Estudios Industriales, de Información Industrial, de Cooperación Industrial y de Negociaciones Económicas Multilaterales.

¹⁹ Se trataba de la Subsecretaría de Industria, de la Pequeña y Mediana Empresa (que posteriormente fue recreada, aunque bajo un nuevo enfoque de política), de Intercambio Comercial, y de Gestión Comercial. Las Direcciones Nacionales eran de Industria, de Contralor Industrial, de Evaluación de Proyectos, de la Propiedad Industrial, de la Pequeña y Mediana Empresa, de Negociaciones Económicas y Comerciales, de Promoción Comercial, de Importación y de Exportación.

²⁰ Dirección Nacional de Industria, de Comercio Interior, de Comercio Exterior y de Minería.

de la ley 21.608 de 1977, cuyas disposiciones resultaban favorables principalmente a las actividades de grupos concentrados locales y extranjeros. Desde el Estado nacional también se formularon un conjunto de incentivos fiscales para promover inversiones en determinadas provincias, no tanto como parte de las políticas emergentes —basadas en la promoción global de las regiones— sino fundamentalmente como una «herencia del sistema tradicional de promoción industrial» (García & Rofman, 2012:66). Tal es el caso del régimen de Tierra del Fuego (ley 19.640 de 1972) y los regímenes para las provincias de La Rioja (ley 22.021 de 1979); San Luis y Catamarca (ley 22.702 de 1982); y San Juan (ley 22.973 de 1983). Estos marcos regulatorios recibieron sucesivas prórrogas con el transcurrir de los años, y hacia inicios de la década del 2000 continuaban siendo los principales instrumentos que incidían sobre los incentivos de las empresas (Lavarello & Sarabia, 2015).

Durante los noventa, en el marco de la profundización de la estrategia de apertura y liberalización de la economía, las políticas industriales presentaron objetivos asociados a la modernización productiva —mediante una mayor interacción con los mercados externos— y la promoción de las exportaciones (Fernández *et al.*, 2005). La iniciativa más relevante fue la creación de un régimen para el sector automotriz, que favoreció la especialización del sector en el ensamblado de piezas y partes importadas (Lauxmann & Fernández, 2023). Bajo una lógica similar se formuló el Régimen de Especialización y Reconversión Industrial (decreto 2641/1995), dirigido a reconvertir el sector industrial e incentivar sus exportaciones, aunque el mismo fue discontinuado hacia 1997 (Sirlin, 1999). También se establecieron aranceles preferenciales para modernizar la actividad industrial a partir de la creación de los Regímenes de Importación de Bienes Integrantes de Grandes Proyectos de Inversión (resolución 256/2000) y de Importación de Líneas de Producción Usadas (resolución 511/2000), aún vigentes.

Además de estas medidas, se impulsaron algunos programas/proyectos de asesoramiento, asistencia técnica y capacitación que mantuvieron una baja intensidad en términos de recursos comprometidos y resultados alcanzados, por lo que fueron discontinuados (Fernández *et al.*, 2005; Sirlin, 2001). Pueden mencionarse los programas de Desarrollo de Proveedores; Polos Productivos; Autodiagnóstico Asistido; Ventanilla Pyme; así como una iniciativa de descentralización territorial del Estado nacional a partir del establecimiento de Centros de Información y Estadística Industrial (Sirlin, 2001).

A los regímenes y políticas previamente referenciados se adicionaron los instrumentos de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa —Sepyme— creada por decreto 943/1997²¹, aunque bajo un enfoque diferente al de los organismos y programas preexistentes. En línea con la tendencia hacia la especialización y fragmentación del aparato estatal (Cejudó, 2016), la conformación de este organismo respondió a la necesidad de atender específicamente las necesidades de este segmento de empresas — como el acceso al crédito y la inserción internacional— bajo un enfoque de política transversal (Kulfas, 2009; Peres, 2013). La Sepyme tuvo a su cargo el Programa de Bonificación de Tasas de Interés y el sistema de Sociedades de Garantía Recíproca, dos instrumentos derivados de la ley 24.467 de 1995. También absorbió programas con financiamiento internacional como el Programa Global de Crédito²² y el Programa para el establecimiento de un marco legal y regulador de un sistema de Garantía de Créditos para la PyME, que le fueron transferidos desde el área de industria. Cabe destacar que esta transferencia supuso una dispersión de funciones y competencias con relación a la política industrial, puesto que la Sepyme se ubicó bajo la órbita de la Presidencia de la Nación, mientras que la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Ministerio se encontraba en el ámbito del Ministerio de Economía y Servicios Públicos.

Si bien la creación de la Sepyme supuso una novedad en la organización del Estado, considerando que el contexto macroeconómico de finales de los noventa presentaba un sesgo poco favorable al desarrollo de estas empresas, la política industrial para este sector se caracterizó por una aplicación parcial de su marco normativo y contó con un panel de instrumentos fragmentado y poco consistente (Kulfas, 2009; Sztulwark, 2010).

En efecto, adoptando una mirada de conjunto, puede advertirse que los principales cambios ocurridos en las estructuras y políticas del Estado argentino en esta fase no contribuyeron significativamente a la construcción de sus capacidades. Al igual que lo sucedido en la región latinoamericana, las acciones dirigidas al sector industrial representaron intentos focalizados y selectivos para abordar las consecuencias de la estrategia de apertura, liberalización y retraimiento del Estado, y se mantuvieron subordinadas a la misma. Los principales programas e instrumentos vigentes en este

²¹ Si bien excede el objeto del trabajo, también se destaca la creación de áreas y fondos asociados a la modernización tecnológica del sector productivo, como la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (1996) y el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) (Lavarello & Sarabia, 2015).

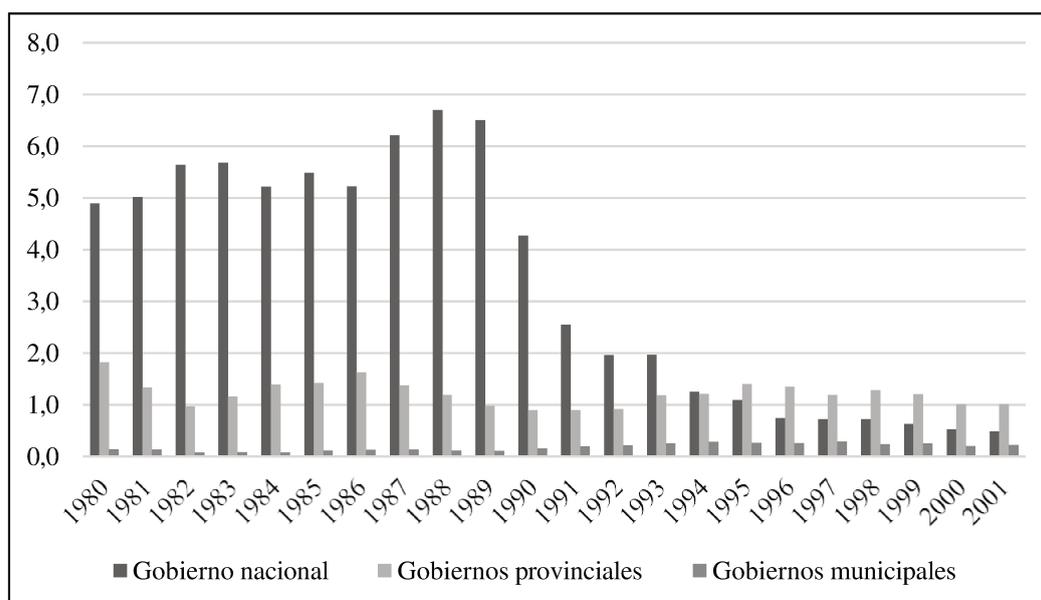
²² Préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo 643 OC-AR y 867/SF-AR.

período fueron cuantitativamente limitados y se adicionaron a aquellos existentes desde la década de 1970, configurando un esquema de intervención desarticulado, en ocasiones superpuesto y con múltiples autoridades de aplicación (García & Rofman, 2012). Todo ello redundó en la fragmentación del aparato del Estado a nivel de estructuras y políticas públicas (Azpiazu, 1989; Fernández *et al.*, 2005; Lavarello & Mancini, 2017; Sirlin, 1999).

En lo relativo a la dimensión presupuestaria de la capacidad del Estado, la Gráfica 1 examina el gasto público nacional, provincial y municipal en el fomento a la actividad económica desde 1980 al 2001. Allí puede observarse la retracción de la escala nacional a partir de una reducción del gasto en la finalidad servicios económicos, que descendió del 6,69% del PBI en el año 1988 al 0,49% en 2001, en gran medida debido a la privatización de empresas públicas nacionales. Las provincias exhiben un comportamiento más errático —con períodos de incremento y disminución de recursos— pero con una tendencia general a la baja en su participación. Su gasto en servicios económicos pasa del 1,82% del PBI en 1980 al 1,01% en 2001, y supera al del Estado nacional a partir de 1995. Por último, los municipios incrementan levemente su gasto en esta área entre 1980 y 2001, pasando del 0,14% al 0,22% del PBI, respectivamente.

Gráfica 1

Gasto público consolidado en la finalidad servicios económicos, en % del PBI y desagregado según escala estatal (1980-2001).

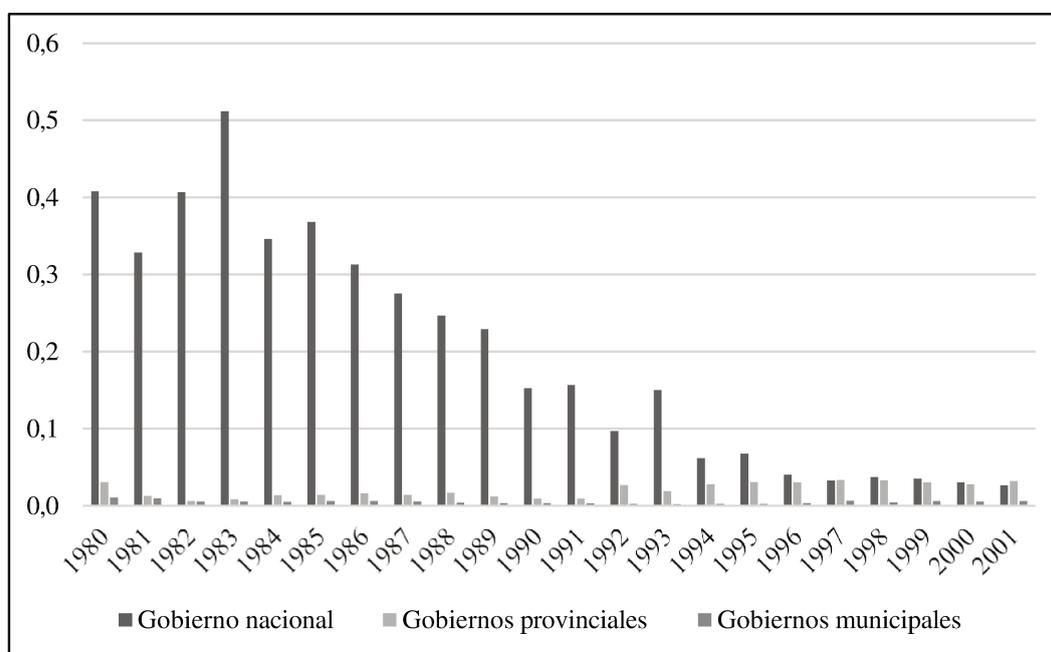


Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía.

Al desagregar la finalidad servicios económicos y observar la función industria (Gráfica 2), se hace más notorio el repliegue nacional. El volumen de recursos nacionales asignados al fomento de la actividad industrial comienza a declinar a inicios de la década de 1980, pasando de representar el 0,51% del PBI en el año 1983 al 0,15% en 1990. Por su parte, la participación de las escalas provinciales y municipales resulta muy marginal, con valores que no superan el 0,03% y el 0,01% del PBI, de manera correspondiente. Producto de la disminución de recursos nacionales, desde 1996 se observa una relativa convergencia en el gasto asignado por el Estado nacional y las provincias a la actividad industrial.

Gráfica 2

Gasto público consolidado en la función industria, en % del PBI y desagregado según escala estatal (1980-2001).



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía.

La baja incidencia de los Estados provinciales en el fomento a la actividad económico-industrial guarda relación con el hecho de que, desde los noventa, tendieron a concentrar gran parte de su gasto en el área social. La descentralización de los servicios de salud y educación durante esta década, en el contexto del reescalamiento estatal, se tradujo en una focalización del gasto provincial en las funciones sociales. Las inversiones provinciales en estas funciones experimentaron una expansión en el período, pasando del 5,18% del PBI en promedio para el período 1980-1989 al 7,98% para 1990-2000 (Cao, 2019). Vale destacar que la asunción generalizada y simultánea de nuevas tareas por parte

de las provincias no fue acompañada por un proceso de construcción o fortalecimiento de sus capacidades, sino que estas escalas estatales asumieron sus nuevas atribuciones desde un aparato administrativo con débiles capacidades organizacionales y escasos intentos por fortalecer las burocracias provinciales (Cao & Vaca, 2007; Oszlak, 2003).

A su vez, en este último período el Estado nacional incentivó a las provincias a adoptar medidas de ajuste estructural y achicamiento del Estado similares a las nacionales (Cao & Rubins, 1999). El avance de las privatizaciones, desregulaciones y reducción de las administraciones provinciales limitó el margen de acción de estas escalas de gobierno para actuar en la promoción económica e industrial, tanto a través del financiamiento a políticas como de la creación de estructuras estatales con competencia en esta materia. Por lo tanto, en el caso argentino, la descentralización de hecho operada a partir del retiro del Estado nacional en materia productiva no se tradujo en una mayor incidencia de las provincias en las políticas industriales, sino que resultó en la ausencia de una intervención efectiva de ambas escalas estatales.

3.2. Cambios y continuidades durante la posconvertibilidad

El colapso del régimen de convertibilidad en 2001 planteó los límites de la estrategia de desarrollo neoliberal asociada al retraimiento del Estado en la planificación y promoción de la actividad económica. En ese escenario crítico, comenzó a resurgir el interés en la política industrial como una vía para reestablecer un sendero de crecimiento, tanto en los principales ámbitos académicos como políticos de Argentina (Lavarello & Sarabia, 2015). El contexto macroeconómico comenzó a presentar mejoras en este sentido, puesto que los países latinoamericanos experimentaban saldos comerciales favorables a partir de la creciente demanda internacional de productos primarios, traccionada fundamentalmente por China (Bértola, 2019).

En comparación a lo sucedido en las décadas previas, durante los primeros años del siglo XXI puede observarse una acción deliberada del Estado argentino para recomponer la actividad del sector industrial. Una de las principales medidas de incentivo aplicadas en el período 2004-2006 fue el establecimiento de un tipo de cambio competitivo con derechos a la exportación diferenciales para este sector, lo cual protegía a la producción local de la competencia externa y configuraba un esquema de rentabilidades favorable a la exportación de manufacturas industriales, que disponían de una alícuota menor que los bienes primarios y las manufacturas de origen agropecuario (Lavarello & Sarabia, 2015).

También se buscó avanzar en la definición de una estrategia de política industrial a nivel sectorial. En el año 2003 se creó el programa de Foros Nacionales de Competitividad Industrial en el ámbito de la Secretaría de Industria, Comercio, y de la Pequeña y Mediana Empresa (resolución 148/2003), con el objeto de incrementar el valor agregado y avanzar en la sustitución de importaciones de nueve sectores productivos. Si bien se contemplaban un conjunto de actividades existentes —como madera y muebles, cuero, textil y maquinaria agrícola— también se incluyeron industrias incipientes en ese entonces, como el software y la biotecnología, que luego contarían con sus respectivas leyes de promoción sectorial en los años 2004 y 2007, respectivamente.

Asimismo, en el período 2003-2007 comenzaron a implementarse la totalidad de las políticas dirigidas al sector pyme que habían sido concebidas en la década del noventa, con el consecuente aumento en los recursos invertidos (Kulfas, 2009). Tal fue el caso de las iniciativas orientadas a facilitar el acceso al crédito mencionadas en el apartado anterior, así como el Fondo Nacional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (FONAPyME). También se incluyen en esta categoría iniciativas dirigidas a la asistencia técnica y capacitación, como el Programa de Reestructuración Empresarial (PRE) —reformulado a partir del año 2004— y el Programa de Crédito Fiscal para Capacitación. Se destaca asimismo la puesta en funcionamiento de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo, creada por la ley 25.300 del 2000, con el objeto de fortalecer la articulación de la política pyme nacional con los actores regionales y locales (Kulfas, 2009). A estas iniciativas se adicionaron los Programas Apoyo al Emprendedor (PRONADEM) y de Complejos Productivos Regionales en 2006 (Kulfas, 2009; Lavarello & Sarabia, 2015).

En cuanto a las estructuras organizacionales del Estado, se observa una expansión de las dependencias vinculadas al desarrollo productivo-industrial con respecto a la década del noventa (Lauxmann & Fernández, 2023), las cuales incrementaron su participación en el organigrama estatal. La cartera ministerial que concentró dichas áreas fue el Ministerio de Producción, creado en dos ocasiones a través de los decretos 355/2002 y 2025/2008²³. La principal modificación posterior de la estructura estatal tuvo lugar en el período 2009-

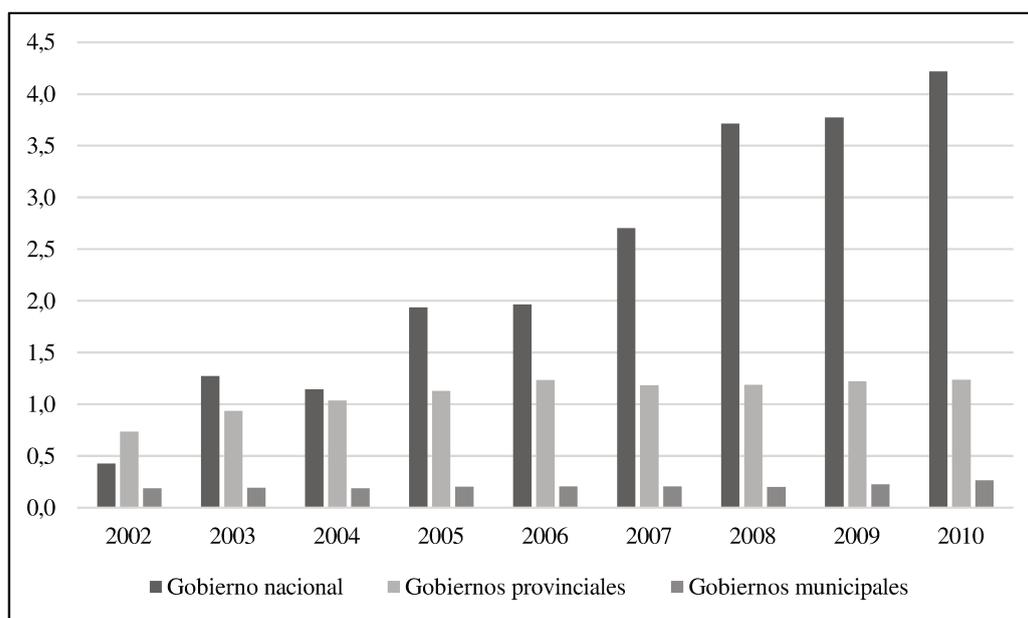
²³ En ese interregno, la cartera que tuvo bajo su órbita las dependencias ligadas a la política industrial fue el Ministerio de Economía y Producción.

2010, con la jerarquización del Ministerio de Industria, que examinamos con mayor detalle en el capítulo III.

Examinando el presupuesto estatal, es posible notar un incremento del gasto público nacional en la función de servicios económicos, lo que resulta consistente con el reposicionamiento del Estado nacional luego del año 2001. Continuando con el análisis multiescalar realizado en la sección anterior, a partir de la Gráfica 3 puede constatar un aumento sostenido en los recursos nacionales invertidos, que alcanzaron el 4,2% del PBI para 2010. Las provincias incrementaron su participación a un ritmo menor, con una participación del 1,24% en el mismo año. Los municipios fueron las escalas estatales que menos cambios presentaron, con valores que oscilaron entre el 0,18% y el 0,26% del PBI entre 2002 y 2010.

Gráfica 3

Gasto público consolidado en la finalidad servicios económicos, en % del PBI y desagregado según escala estatal (2002-2010).



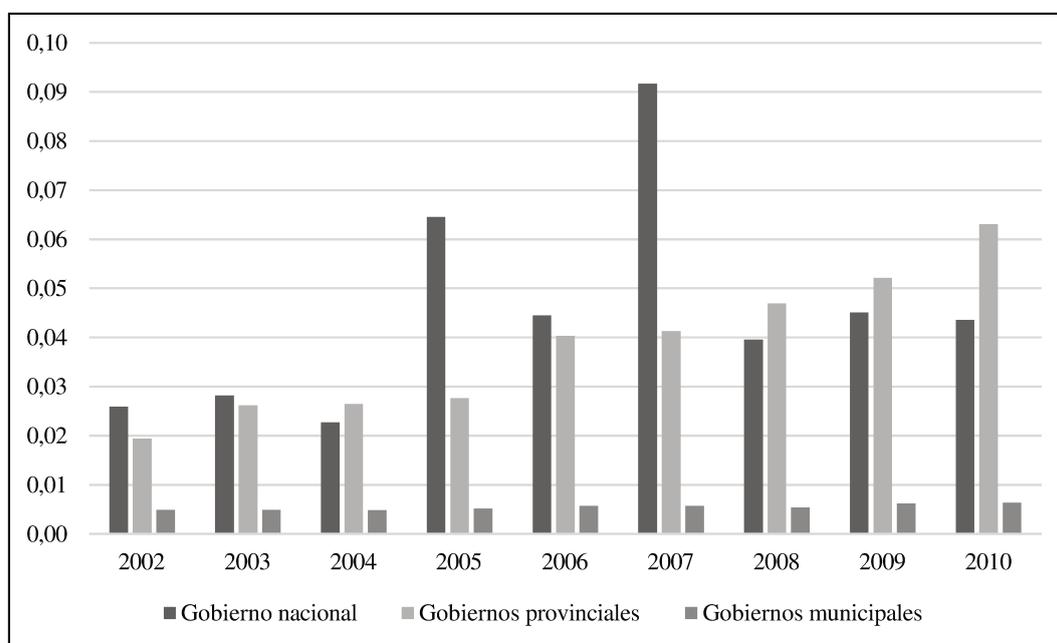
Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía.

Ahora bien, el incremento del gasto nacional en servicios económicos se relativiza al examinar la función industria. La Gráfica 4 refleja la escasa inversión realizada por todas las escalas estatales en el fomento a la actividad industrial. El gasto nacional continuó manteniendo niveles reducidos, similares a los de la década de 1990, con valores que llegan al 0,10% del PBI entre 2002 y 2010. Lo mismo puede decirse acerca de los Estados

provinciales, cuyo gasto alcanza un pico de apenas el 0,6% del PBI en 2010. En último lugar se encuentran los municipios, con valores que no superan el 0,01%.

Gráfica 4

Gasto público consolidado en la función industria, en % del PBI y desagregado según escala estatal (2002-2010).



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía.

Además del bajo nivel de recursos invertidos en la promoción de la actividad industrial, durante la década del 2000 no se introdujeron medidas para generar una mayor coordinación y centralización de acciones al interior del aparato estatal. La gran mayoría de los instrumentos vigentes para la industria en esta etapa continuaron careciendo de un abordaje coherente y global en torno a una estrategia de desarrollo (Baruj *et al.*, 2009; Kulfas, 2009). Los nuevos programas continuaron adicionándose a los instrumentos preexistentes, por lo que se consolidó un esquema de intervención desarticulado, correspondiente a distintos períodos temporales y objetivos de política (García & Rofman, 2012; Lavarello & Sarabia, 2015). Las dependencias estatales encargadas de administrar los programas —secretarías, subsecretarías, direcciones nacionales— se mantuvieron focalizadas en la gestión de sus propias iniciativas sin establecer mecanismos de coordinación entre sí (Arza *et al.*, 2018).

A esa fragmentación horizontal de las estructuras y políticas del Estado nacional, se agrega la escasa articulación escalar con las provincias, dado que estas continuaron

cumpliendo un papel residual en la gestión de los programas orientados al desarrollo industrial (Baruj *et al.*, 2009). Esto puede observarse tanto en la definición de las medidas nacionales como en el bajo grado de impacto de los instrumentos aplicados a escala provincial (Arza *et al.*, 2018). Si bien los programas vigentes en el ámbito nacional se ampliaron, los mismos fueron concebidos bajo una lógica de intervención centralizada y descendente que presentó escaso margen para la participación coordinada de las provincias en su formulación y ejecución (García Puente, 2020). Dicha lógica presentó un claro contraste con los objetivos trazados por los organismos nacionales, puesto que hacia 2008 todas las secretarías que integraban el Ministerio de Producción tenían competencia en materia de articulación de las políticas con los Estados provinciales²⁴. Por su parte, las acciones desplegadas por las provincias, además de presentar una baja cuantía de recursos invertidos, se basaron en el fomento a las ventajas competitivas existentes —fundamentalmente la explotación de sus recursos naturales— y fueron guiadas por objetivos de corto plazo, como la disminución del desempleo (Arza *et al.*, 2018; García Puente, 2020).

En virtud de lo expuesto en este apartado, si bien durante el período posterior a la convertibilidad se asistió a un mayor grado de intervención estatal en el desarrollo productivo-industrial —reflejado primordialmente en la expansión de las estructuras del Estado y las políticas implementadas— el análisis efectuado sugiere la persistencia de debilidades en la configuración del Estado que obstruyen la construcción de sus capacidades. Esto puede explicarse por el bajo nivel de recursos invertidos en el fomento a la actividad industrial, tanto a escala nacional como provincial, así como la escasa cohesión interna que continúa presentando la estructura del Estado a nivel horizontal y escalar.

Conclusiones

El objeto de este segundo capítulo ha sido analizar las principales transformaciones de los Estados latinoamericanos en el marco de las estrategias de desarrollo que imperaron en la región desde finales del siglo pasado. En respuesta a ello, advertimos un debilitamiento en la forma de organización e intervención estatal en el campo de la política industrial. Esto se vio reflejado en (i) desmonte de las estructuras e instrumentos

²⁴ Nos referimos a la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos y la Secretaría de Turismo (consultar decreto 2102/2008).

de alcance nacional tendientes a incentivar el desarrollo que prevalecían hasta entonces; (ii) los sucesivos procesos de fragmentación al interior del aparato estatal (horizontales y escalares); y (iii) la reorientación de las políticas industriales en los países de la región, que presentaron un carácter transversal y neutral, en contraposición a los instrumentos selectivos que habían prevalecido en períodos previos.

A los fines de sentar las bases para el análisis del Estado nacional y provincial de Entre Ríos, posteriormente efectuamos un análisis del caso argentino. Allí pudimos observar con mayor claridad cómo los procesos previamente referenciados tuvieron su correlato en la configuración y forma de intervención del Estado. Mientras que las estructuras estatales experimentaron un notorio deterioro en el período neoliberal, las principales políticas desplegadas en esta etapa respondieron a medidas *ad hoc* que carecieron de direccionamiento estratégico. El estudio de la capacidad presupuestaria del Estado verificó dicha tendencia, puesto que pudimos advertir, a partir de un análisis multiescalar, una disminución del volumen de recursos asignados al fomento de la actividad económica e industrial. La experiencia posterior a la crisis del 2001, si bien implicó una mayor presencia estatal en el ámbito de la política industrial, no supuso cambios sustantivos en las dimensiones bajo análisis. Más aún, a lo largo de todo el período el Estado presentó un bajo nivel de cohesión interna, visible en la fragmentación de sus estructuras y políticas de promoción, tanto al interior del Estado nacional como en la interacción con las escalas subnacionales.

Para profundizar en el análisis de estas limitaciones en la construcción de capacidades, en los capítulos subsiguientes examinamos con mayor detalle la capacidad del Estado nacional y provincial de Entre Ríos en el ámbito de la política industrial en el período 2010-2022.

CAPÍTULO III

Argentina, 2010-2022: la configuración organizacional del Estado nacional y provincial de Entre Ríos

Introducción

Hasta este punto, hemos señalado que los Estados latinoamericanos atravesaron una reconfiguración en su forma de organización e intervención en el marco de las estrategias de corte neoliberal que prevalecieron en la región durante las últimas décadas. Dichos procesos atentaron contra la construcción de sus capacidades, dado que impidieron configurar un aparato estatal dotado de estructuras, recursos y mecanismos de coordinación efectivos para intervenir estratégicamente en el estímulo al desarrollo industrial. En el caso argentino, aún bajo experiencias más recientes que procuraron revertir algunas de las consecuencias socioeconómicas de la fase neoliberal a inicios del siglo XXI, fue posible observar una serie de desafíos pendientes en materia de formación de capacidades estatales.

Al efecto de profundizar en estos aspectos y avanzar en los objetivos propuestos en la investigación, en el presente capítulo examinamos la configuración organizacional del Estado nacional y provincial de Entre Ríos entre los años 2010 y 2022. Como vimos anteriormente, en el contexto de reescalamiento y descentralización estatal, las escalas subnacionales del Estado comenzaron a asumir nuevas funciones e implementar sus propias políticas de fomento productivo e industrial (Cao & Laguado Duca, 2014; García Puente, 2020). En el espacio latinoamericano en general y argentino en particular, lo hicieron, sin embargo, en forma aislada con respecto a la escala nacional y desde un aparato estatal provincial con débiles capacidades organizativas (Baruj *et al.*, 2009; Cao & Vaca, 2007; García Puente, 2020), redundando en intervenciones fragmentarias, descoordinadas que poco abonaron a la cohesión interna del Estado. Frente a ello, como planteamos en el capítulo I, resulta necesario incentivar la construcción de capacidades en todas las escalas del Estado, complementando el fortalecimiento organizacional del Estado nacional a nivel de estructuras y recursos financieros con un proceso de igual naturaleza en los Estados subnacionales (Fernández & García Puente, 2013).

Recuperando las dimensiones de la capacidad estatal que establecimos esquema teórico-metodológico de la investigación, avanzamos en nuestro análisis a partir de la

consideración de dos variables: las estructuras organizacionales creadas a propósito de incentivar el desarrollo de la actividad productivo-industrial y los recursos presupuestarios disponibles, discriminados por institución y actividad económica promovida. Observamos dichas variables distinguiendo tres subperíodos asociados a las distintas gestiones de gobierno (2010-2015; 2015-2019; y 2019-2023) las cuales, como vimos, asignaron distinta relevancia a la política industrial como un instrumento para el desarrollo (Lavarello & Sarabia, 2015; Schteingart, 2024; Tavošnanska, 2019).

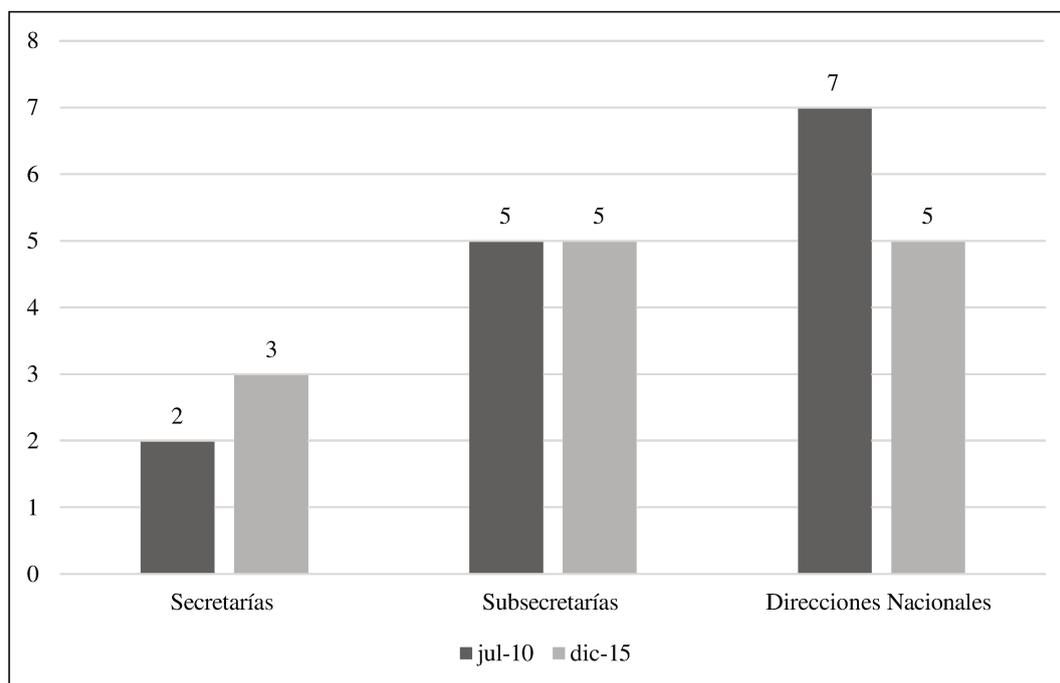
1. La configuración estatal en el período 2010-2015

Con el devenir de la primera década del siglo XXI, las condiciones internas y externas que habían posibilitado la recuperación de la economía argentina en el período previo a la crisis financiera internacional —en particular entre los años 2003 y 2008— comenzaban a mostrar signos de agotamiento. En un contexto donde se había optado por el uso de la política macroeconómica como principal herramienta para estimular la actividad industrial, una transformación institucional emergió como una opción viable para refundar la estrategia de desarrollo (Seiler & Fernández, 2020).

El Ministerio de Industria fue creado mediante el decreto 919/2010, y significó la primera elevación a rango ministerial de la cartera industrial desde el retorno a la democracia (Seiler, 2020). Su creación, no obstante, fue consecuencia de sucesivas reestructuraciones que fue experimentando su predecesor, el Ministerio de Producción, que concentraba algunas dependencias vinculadas al sector productivo que previamente habían accedido al rango de ministerios, como Agricultura, Ganadería y Pesca, y Turismo (Seiler, 2020). En sus inicios, el nuevo Ministerio tuvo bajo su órbita a las principales áreas con competencia en materia de desarrollo industrial, comercio y pymes, quedando conformado por dos Secretarías: de Industria y Comercio, y de la Pyme y Desarrollo Regional, integradas a su vez por 5 subsecretarías y 7 direcciones nacionales (Gráfica 5). La situación se modificó en el año 2011, con el traspaso de las dependencias relativas al comercio exterior hacia el Ministerio de Economía, y la posterior creación de la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial, encargada de implementar el Plan Estratégico Industrial 2020. Como consecuencia de dichos cambios, para diciembre del 2015, la cartera de industria contaba con más secretarías y menos direcciones nacionales que en 2010.

Gráfica 5

Cantidad de dependencias del Ministerio de Industria de la Nación, 2010 y 2015.

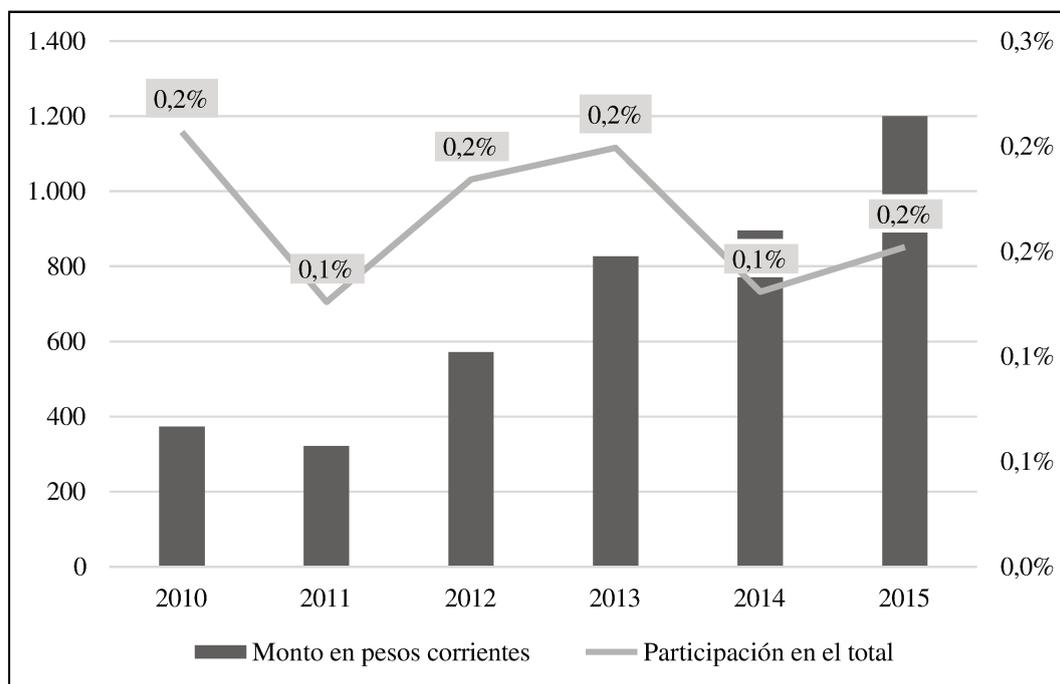


Fuente: elaboración propia con base en Mapa del Estado.

Más allá de su elevación a rango ministerial, es importante señalar que la creación del Ministerio de Industria no fue acompañada por un incremento sustantivo en el volumen de recursos gestionados por la nueva estructura estatal. Como indica la Gráfica 6, si bien el presupuesto en pesos corrientes tendió a aumentar desde el año 2011, la participación del ministerio en los fondos ejecutados por la administración central no superó el 0,2% para el período 2010-2015. Esa escasez de recursos, sumada a la pérdida de competencias en materia de comercio exterior, implicó, en palabras de Seiler (2020), que el proceso de jerarquización institucional conviva con un «ahuecamiento» de la cartera industrial.

Gráfica 6

Ejecución presupuestaria del Ministerio de Industria de la Nación en millones de pesos, a valores corrientes y como porcentaje del total de gastos, 2010-2015.



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Nacional de Inversión (Separata I, Anexo I.3 - Composición del gasto por institución).

Además, si observamos la composición del gasto del Estado nacional en servicios económicos (Tabla 2), la actividad industrial tuvo una participación de apenas el 0,7% en el total de recursos invertidos entre 2010 y 2015. En ese esquema, cerca del 90% del gasto en esta finalidad se explica por las funciones vinculadas a la energía, combustible y minería y el transporte.

Tabla 2

Promedio del gasto en servicios económicos del Estado nacional según función (administración centralizada), 2010-2015.

Función	Participación
Energía, combustibles y minería	64,5%
Comunicaciones	4,3%
Transporte	25,9%
Ecología y medio ambiente	1,2%
Agricultura	2,0%
Industria	0,7%
Comercio, turismo y otros servicios	1,2%

Seguros y finanzas	0,2%
Total	100%

Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Nacional de Inversión (Separata II, Anexo 1.5, Composición por finalidad, función y naturaleza Económica).

En el caso de Entre Ríos, en los meses previos a la jerarquización del Ministerio de Industria de la Nación, la legislatura provincial sancionó una nueva Ley de Ministerios (9.958), que creó el Ministerio de Producción. La conformación de un nuevo organismo vinculado al ámbito productivo, así como la reorganización del resto de los ministerios provinciales durante el tercer año de gestión, respondió a la necesidad de adecuar la estructura estatal a las mayores políticas y programas que se estaban implementando desde el Estado nacional y provincial. Sobre ello, el Gobernador provincial expresaba que:

En esta segunda etapa de gobierno hemos considerado indispensable hacer una mayor división del trabajo porque desde el gobierno provincial y desde la Nación se han desarrollado muchas herramientas y programas que exigen una máxima dedicación y un esfuerzo deliberado para que los programas lleguen fluidamente al territorio y las personas (Urribarri, 2010).

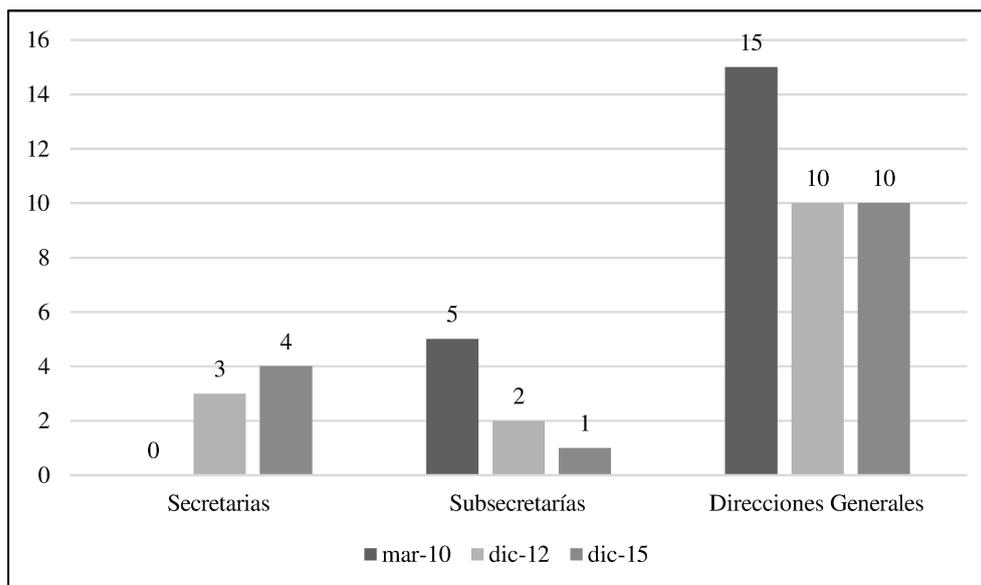
De acuerdo con su normativa de creación, el nuevo Ministerio de Producción presentaba responsabilidades más amplias que el Ministerio de Industria nacional, con reparticiones que intervenían en la promoción de varios sectores productivos, aunque su composición interna fue variando entre 2010 y 2015.

En lo formal, la cartera se compuso de dos secretarías: Producción Primaria e Industria, Comercio y Planificación del Desarrollo. Sin embargo, como profundizamos a continuación, en la práctica, estas reparticiones continuaron operando bajo la misma estructura orgánica vigente hasta antes de su creación, conforme el decreto 12/2008, que contemplaba sólo 5 subsecretarías y 15 direcciones generales (Gráfica 7). Menos de dos años después, hacia fines del 2011, se sancionó nuevamente una Ley de Ministerios (10.093) que incorporó las secretarías de Ambiente y Relaciones Institucionales a la cartera productiva. Posteriormente, con el dictado del decreto 4484/2012 se puso en vigencia otra estructura ministerial, conformada ahora por 3 secretarías —Producción Primaria; Industria, Comercio y Planificación del Desarrollo; y Relaciones Institucionales— 2 subsecretarías —Administración y Despacho, y Ciencia y Tecnología

(decreto 88/2012)— y 10 direcciones generales. Finalmente, sobre el final de la gestión la Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación fue ascendida a rango de Secretaría (decreto 79/2015). Estos cambios pueden verse reflejados en las columnas correspondientes a diciembre de 2012 y 2015 de la Gráfica 7.

Gráfica 7

Cantidad de dependencias del Ministerio de Producción de Entre Ríos, 2010, 2012 y 2015.



Fuente: elaboración propia con base en la ley provincial 9.958, 10.093, y el decreto 4484/2012.

Vale destacar que, aunque se formalizaron nuevas secretarías desde la creación del ministerio en 2010, el proceso de definición de los objetivos y competencias de las dependencias de menor rango —subsecretarías, direcciones y coordinaciones— no se completó hasta una década después, con el dictado del decreto 51/2020. La ausencia de una normativa que determine las funciones de tales reparticiones implicó que, por el plazo de diez años, el ministerio continuara funcionando, en palabras de un entrevistado, «con una lógica burocrática de secretaría»:

El resto de la estructura siguió en una situación gris o nebulosa sin resolución, sin constituirse toda la estructura operativa, en donde vos tenés en cada organismo todo el entramado de funciones, responsabilidades y estamentos necesarios para que funcione como un sistema. (Entrevista N° 16, comunicación personal, 19/02/2024).

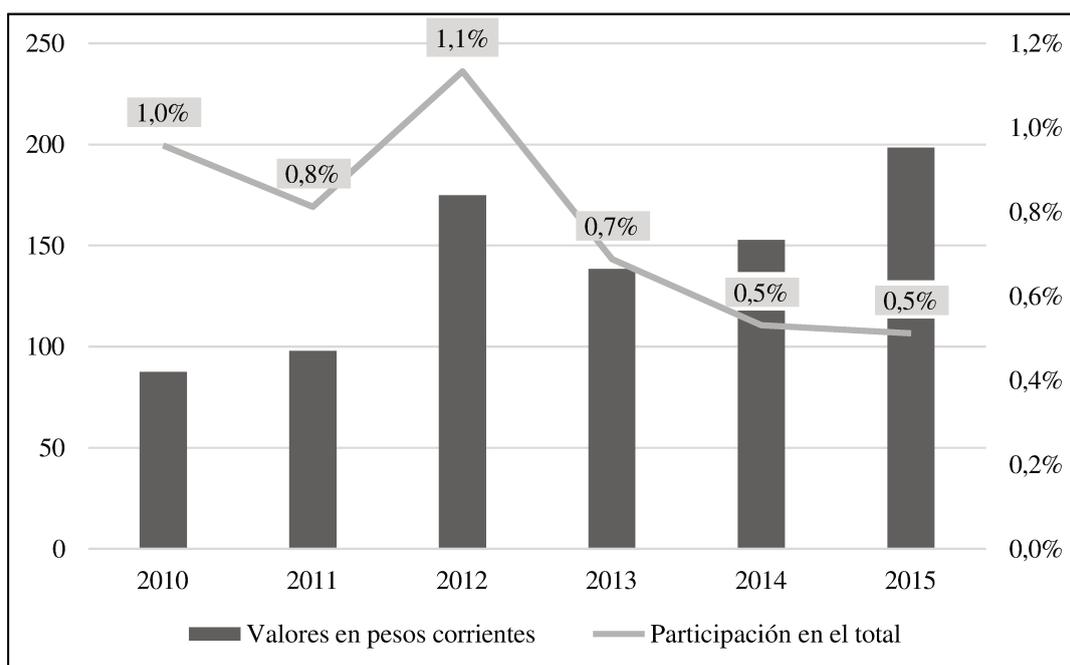
Debe enfatizarse, entonces, que la conformación de una nueva estructura organizacional a escala provincial presentó ciertas limitaciones. Discursivamente, la jerarquización del

Ministerio de Producción en 2010 se había fundamentado en la necesidad de contar con una cartera específicamente abocada a implementar las crecientes políticas y programas vigentes para incentivar el desenvolvimiento productivo e industrial. Sin embargo, en términos operativos, se trató de una modificación «cosmética» de un área estatal que, al menos hasta el año 2020, no experimentó cambios sustantivos en su lógica de organización interna.

En lo que atañe a la capacidad presupuestaria, la Gráfica 8 ilustra la escasa incidencia del Ministerio de Producción dentro de los fondos ejecutados por la administración central de la provincia: promedió el 0,8% para el período 2010-2015. Si bien el financiamiento alcanzó dos picos —del 1,0% en 2010 y 1,1% en 2012— hacia el año 2015 la participación del ministerio en el total se había reducido en un 50%.

Gráfica 8

Ejecución presupuestaria del Ministerio de Producción de Entre Ríos en millones de pesos, a valores corrientes y como porcentaje del total de gastos, 2010-2015.



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta General del Ejercicio (capítulo I, ejecución presupuestaria por clasificación institucional y objeto del gasto).

Esa baja incidencia de la estructura del Estado provincial vinculada a lo productivo fue acompañada, además, por un escaso nivel de recursos orientados al fomento de la industria. Si examinamos el gasto en servicios económicos de la administración centralizada de Entre Ríos (Tabla 3), puede constatar que la actividad industrial tuvo

una participación de apenas el 0,1%, mientras que las finalidades asociadas a la energía y a la agricultura, ganadería y recursos naturales renovables explican cerca del 70% del presupuesto provincial en esta categoría entre 2010-2015. La focalización de casi un tercio del gasto en actividades primarias y energía marca un contraste con el mismo tipo de gasto a nivel nacional, donde los servicios económicos asociados al transporte poseen una participación mayor.

Tabla 3²⁵

Promedio del gasto en servicios económicos del Estado provincial según función (administración centralizada), 2010-2015.

Función	Participación
Generación y Distribución de Energía	37,2%
Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales Renovables	32,7%
Rutas y Caminos	12,8%
Ecología	5,3%
Turismo	3,6%
Administración de los Servicios Económicos	2,5%
Fluvial y Marítimo	1,8%
Comunicaciones	1,7%
Comercio, Almacenamiento y Depósito	0,9%
Ferrovionario	0,5%
Transporte	0,4%
Otros Servicios	0,3%
Industria	0,1%
Promoción, Control y Fiscalización	0,1%
Aéreo	0,0%
Total	100%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina Provincial de Presupuesto²⁶ (composición del gasto por finalidad, función y financiamiento).

Por lo tanto, puede señalarse que, si bien tanto el Estado nacional como provincial avanzaron en la creación de nuevos ministerios dirigidos a fomentar el desarrollo productivo-industrial durante 2010, en los años posteriores no se incrementaron significativamente los recursos presupuestarios disponibles en este sentido. Asimismo, como pudimos observar, las nuevas estructuras organizativas fueron experimentando

²⁵ Las funciones Industria, Agricultura, y Comunicaciones se encuentran definidas de la misma forma en los manuales de clasificación presupuestaria del Estado nacional y provincial, por lo que resultan equiparables.

²⁶ Observamos los datos correspondientes al gasto presupuestado, atento a que en las Cuentas Generales no figura la categoría Industria.

modificaciones no menores en su composición interna entre 2010 y el 2015, que tendieron a acrecentarse en los períodos siguientes.

2. La configuración estatal en el período 2015-2019

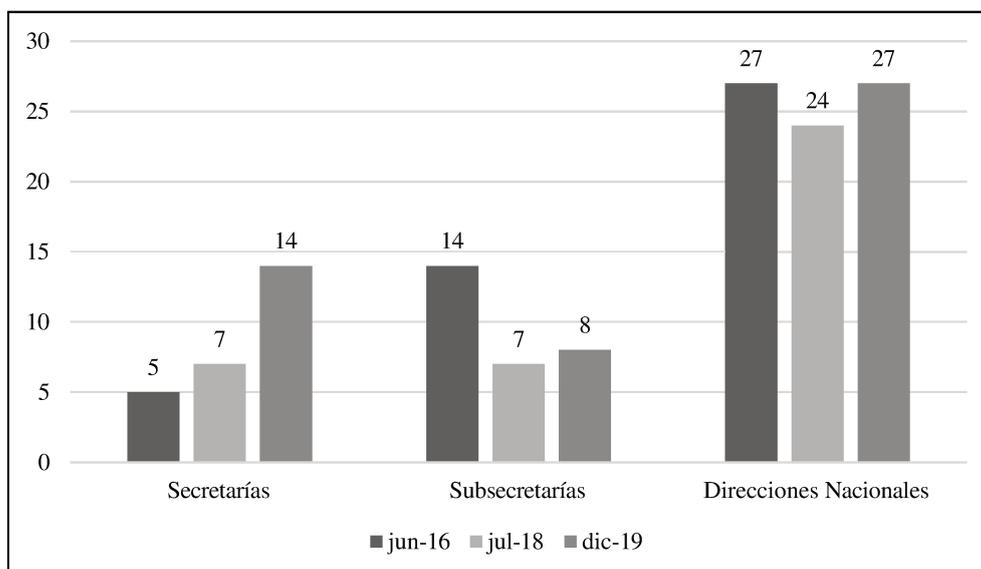
Con el triunfo electoral de la alianza *Cambiamos*, en diciembre de 2015 se estableció una nueva estructura del Estado nacional conformada por un total de 20 ministerios (decreto 15/2015). Las competencias del Ministerio de Industria fueron absorbidas por el Ministerio de Producción, un organismo de mayor tamaño que pretendía abarcar a la totalidad del sector productivo —como pymes, comercio y servicios— en lugar de focalizarse exclusivamente en el sector industrial. En virtud de ello, se ampliaron las secretarías de 3 a 5, las subsecretarías de 5 a 14, y las direcciones nacionales de 9 a 27 (Gráfica 9). Se suprimió la Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial, y las restantes secretarías del Ministerio de Industria pasaron a denominarse Secretaría de Industria y Servicios, y Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa. Además, el decreto 1/2016 incorporó nuevamente a la Secretaría de Comercio dentro de la estructura ministerial. Comenzó a perfilarse así, al menos en términos organizativos, un enfoque de política productiva más transversal con respecto a la gestión de gobierno anterior.

De acuerdo con el decreto 15/2015 y la información recolectada a través de entrevistas, emergieron dos estructuras con nuevas competencias y funciones. Por un lado, la Secretaría de Transformación Productiva, que tuvo a su cargo tareas de planificación de la política productiva en el mediano y largo plazo, así como la conducción de estudios y el análisis de información a nivel sectorial. Por otro lado, la Secretaría de Integración Productiva tuvo por objetivo gestionar el vínculo político e institucional del ministerio con las provincias y municipios, principalmente en torno a cuestiones coyunturales. Inicialmente, ambas secretarías avanzaron en la creación de programas propios o bien absorbieron iniciativas de otras dependencias estatales²⁷, aunque fueron perdiendo relevancia en la gestión de políticas con el transcurrir de la gestión. En el capítulo siguiente analizamos cómo la creación de estas nuevas dependencias repercutió en la fragmentación de las estructuras estatales.

²⁷ Mediante resolución 391 E-2016 se designó a la Secretaría de Integración Productiva como autoridad de aplicación de la Red de Agencias de Desarrollo Productivo prevista en la ley 24.467 —antes bajo la órbita de la Sepyme— mientras que el decreto 505/2016 encomendó la gestión de distintos programas con financiamiento internacional a la Secretaría de Transformación Productiva.

Gráfica 9

Cantidad de dependencias del Ministerio de Producción y Producción y Trabajo de la Nación, 2016, 2018 y 2019.



Fuente: elaboración propia con base en Mapa del Estado.

Como podrá observarse en la Gráfica 9, la estructura del Estado nacional fue reconfigurándose en el año 2018. Mediante el decreto 62/2018 se creó la Secretaría de Simplificación Productiva, con la finalidad de promover la desburocratización de las normas y trámites que afectaban al sector productivo. Posteriormente, a partir del decreto 174/2018 se redujeron en un 28% en las subsecretarías del Ministerio de Producción (de 7 a 5) mientras que la decisión administrativa 313/2018 redujo las direcciones nacionales en un 29% (27 a 19). Durante este período también se incorporó a la Secretaría de Política Minera y sus reparticiones al ámbito del ministerio²⁸, como consecuencia de la transferencia de competencias del Ministerio de Energía y Minería (decreto 575/2018). El esquema resultante de estos cambios puede observarse en la barra correspondiente al mes de julio de 2018.

Seguidamente, en el marco de una reorganización de la estructura estatal dirigida a concretar metas en materia de reducción presupuestaria, el Ministerio de Producción fue unificado con el Ministerio de Trabajo y de Agroindustria. Se crearon dos secretarías de gobierno para incorporar las dependencias de ambos ministerios al interior de la cartera productiva (decretos 801/2018 y 958/2018). El pasaje de ministerios a secretarías, según

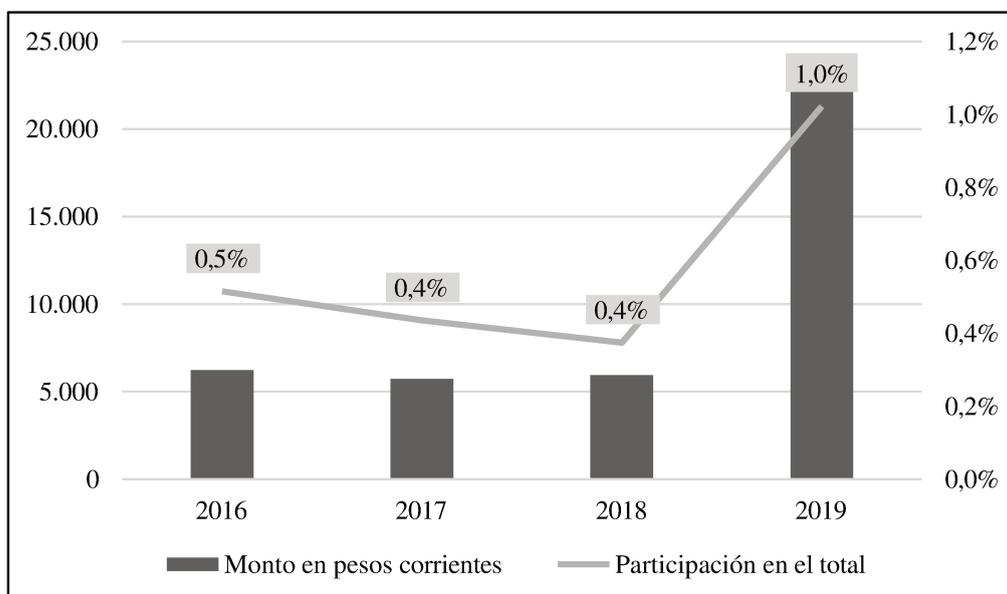
²⁸ 2 subsecretarías y 5 direcciones nacionales (ver Tabla 3 del Anexo II).

advierten Cao *et al.* (2018), no tuvo impacto significativo en términos de reducción de estructuras y ahorro de recursos, puesto que estas últimas dependencias mantuvieron un rango superior al de las restantes secretarías. Además, dicha decisión fue parcialmente revertida con el dictado del decreto 532/2019, que volvió a otorgar rango ministerial al área de agroindustria a partir de la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. En comparación al inicio de la gestión, hacia diciembre de 2019 se habían expandido las secretarías en un 180% (de 5 a 14), mientras que las subsecretarías se redujeron en un 42% (de 14 a 8) (Gráfica 9).

Ahora bien, pese a que contó con una estructura más amplia en comparación al período anterior (2010-2015, Gráfica 5), el Ministerio de Producción continuó manteniendo una posición marginal en el gasto ejecutado por la administración central nacional (Gráfica 10). En valores corrientes, los recursos invertidos se mantuvieron estables a lo largo de tres años. El incremento correspondiente al año 2019 se debe, fundamentalmente, a la fusión de recursos con los Ministerios de Agroindustria y de Trabajo, mencionados en el párrafo anterior.

Gráfica 10

Ejecución presupuestaria del Ministerio de Producción (2016-2018) y Producción y Trabajo de la Nación (2019) en millones de pesos, a valores corrientes y como porcentaje del total de gastos.



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Nacional de Inversión (separata I, anexo I.3 - composición del gasto por institución).

Sobre el gasto del Estado nacional en servicios económicos (Tabla 4), podemos observar que la industria presentó una participación del 1,8%, una mejoría en comparación al período precedente (0,7%), aunque todavía poco significativa. Si bien las actividades más preponderantes continuaron siendo las mismas, vale notar que se produjo una disminución de recursos en los servicios energéticos y un incremento de aquellos asociados al transporte en comparación al período 2010-2015 (Tabla 2).

Tabla 4

Promedio del gasto en servicios económicos del Estado nacional según función (administración centralizada), 2016-2019.

Función	Participación
Energía, combustibles y minería	58,4%
Transporte	33,1%
Comunicaciones	2,5%
Ecología y medio ambiente	1,9%
Industria	1,8%
Agricultura	1,6%
Comercio, turismo y otros servicios	0,7%
Seguros y finanzas	0,0%
Total	100,0%

Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Nacional de Inversión (separata II, anexo 1.5, composición por finalidad, función y naturaleza económica).

Ahora bien, en cuanto al financiamiento disponible para fomentar la actividad productiva e industrial, una funcionaria del Ministerio de Producción encargada de acercar la oferta de programas nacionales para pymes en Entre Ríos señaló que, hacia el final de la gestión, gran parte de los programas ya no disponían de recursos. En ese sentido, expresaba que:

La necesidad fundamental era el financiamiento. Algunas empresas entraron a los programas, otras obviamente no. El problema fue que en 2018 se empezaron a recortar muchos de los programas de financiamiento, entonces yo la verdad no los ofrecía, salvo que supiera que podía aplicar por una problemática concreta. (Entrevista N° 7, comunicación personal, 28/09/2023)

En rigor, si observamos la participación de las principales secretarías del Ministerio de Producción en el total del gasto de la cartera (Tabla 5) puede constatarse una reducción de los recursos ejecutados por la Sepyme —del 49% en 2016 al 9% en 2019— y la Secretaría de Industria —del 6,1% en 2016 al 0,1% en 2019. En el transcurso de la

gestión, ambas dependencias, así como el resto de las secretarías indicadas, vieron disminuir los recursos disponibles para financiar la actividad productiva.

Tabla 5

Ejecución presupuestaria de las secretarías del Ministerio de Producción de la Nación, como porcentaje total del gasto ministerial, 2016-2019.

	2016	2017	2018	2019
Sec. Transformación Productiva	1,6%	3,4%	3,3%	0,5%
Sec. Integración Productiva	0,1%	0,3%	0,6%	0,0%
Sec. Industria	6,1%	8,3%	3,3%	0,1%
Sec. Emprendedores y la Pyme	49%	27%	18%	9%
Sec. Comercio	18%	11%	11%	4%
Sec. Simplificación Productiva			2%	1%

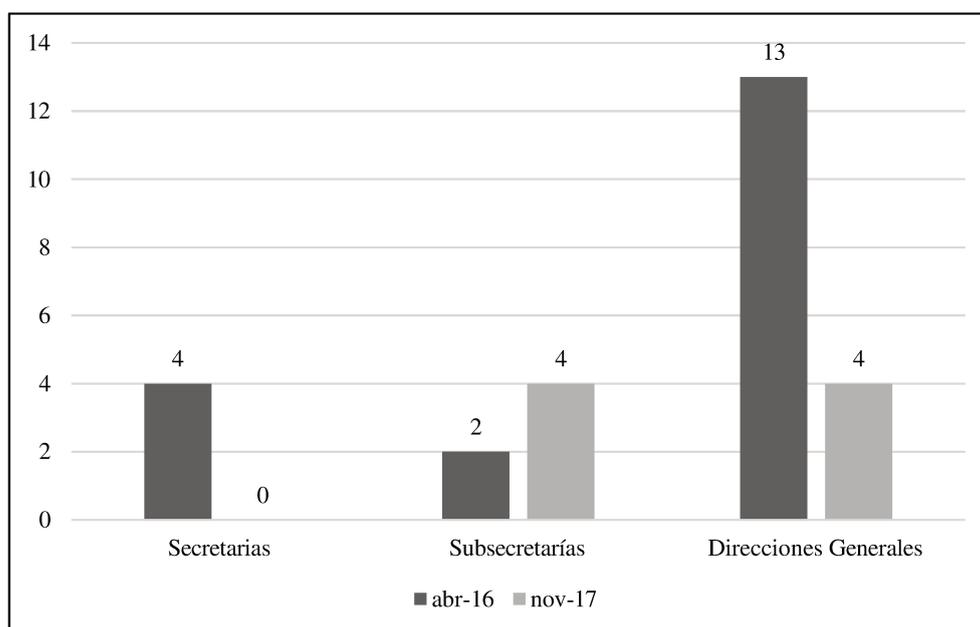
Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Nacional de Inversión (tomo II, resultados por programas y proyectos en orden institucional).

Ese recorte en los recursos nacionales, a su vez, fue percibido como una problemática creciente por los gobiernos provinciales. A modo ilustrativo, en un encuentro del Consejo Federal Pyme —un espacio de coordinación estatal que recuperamos en el capítulo siguiente— se abordó «la eliminación de los programas de financiamiento del Ministerio de Producción de la Nación (ANR, Parques Industriales, Sistema de Créditos a Tasas Subsidiadas, FONAPyME, etc.) lo cual redujo considerablemente el financiamiento destinado a PyMEs» (Ministerio de Economía y Producción, 2018).

En sintonía con lo que sucedía a escala nacional, en Entre Ríos las estructuras del Estado provincial también experimentaron transformaciones en el período bajo estudio. Al inicio de la gestión del *Frente para la Victoria* se dictó el decreto 1048/2016, que reemplazó a la Secretaría de Industria, Comercio y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Producción por una Secretaría de Comercio. El área industrial pasó a tener rango de subsecretaría y estuvo integrada sólo por una dirección general – una estructura pequeña en comparación a otras áreas como la Secretaría de Producción Primaria, que poseía cuatro direcciones generales. Por otra parte, la norma de referencia también creó dos nuevas direcciones generales dentro del Ministerio: Comercio Interior y de Relaciones Institucionales (Gráfica 11).

Gráfica 11

Cantidad de dependencias del Ministerio de Producción y la Secretaría de Producción de Entre Ríos, 2016 y 2017.



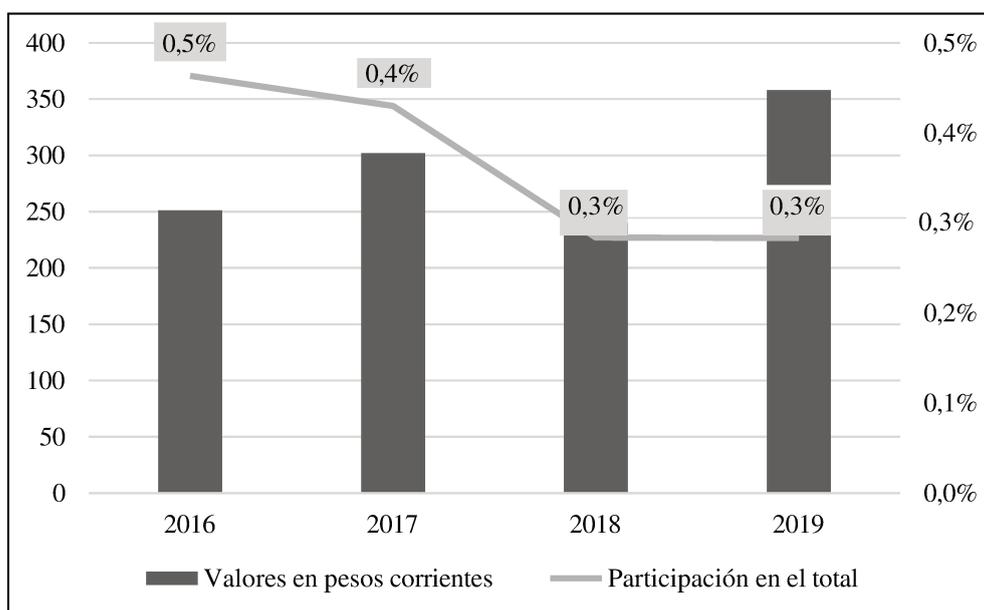
Fuente: elaboración propia con base en los decretos 1048/2016 y 4480/2017.

El cambio más notorio ocurrió con el dictado del decreto 3593/2017. Dicha norma impuso una reestructuración del aparato estatal provincial a fin de racionalizar del gasto público. El Ministerio de Producción fue reducido a una secretaría bajo la órbita del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas. Como puede observarse en la Gráfica 11, la nueva estructura orgánica, aprobada por decreto 4480/2017, estuvo integrada por 4 subsecretarías —Producción Primaria, Comercio, Industria, y Administración y Despacho— y 4 direcciones generales. Estas últimas presentaron una reducción del 69% con respecto al esquema anterior (de 13 a 4), debido a que la mayoría de ellas pasaron a ser direcciones simples.

En términos presupuestarios, la Gráfica 12 indica que el gasto ejecutado por el ministerio provincial continuó la tendencia decreciente iniciada en 2012, promediando el 0,4% de los recursos ejecutados por la administración central entre 2016 y 2019 – una disminución del 50% si se lo compara al 0,8% correspondiente a 2010-2015.

Gráfica 12

Ejecución presupuestaria del Ministerio de Producción de Entre Ríos en millones de pesos, a valores corrientes y como porcentaje del total de gastos, 2016-2019.



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta General del Ejercicio (Capítulo I, ejecución presupuestaria por clasificación institucional y objeto del gasto).

De igual manera, la actividad industrial mantuvo una participación marginal dentro del gasto del Estado provincial en servicios económicos, con un promedio del 0,4% para los años 2016-2019. Como se observa en el Tabla 6, las principales actividades «ganadoras» en términos de financiamiento resultaron ser aquellas vinculadas al sector primario, que pasaron de representar el 32,7% en 2010-2015 al 43,3% entre 2016 y 2019.

Tabla 6

Promedio del gasto en servicios económicos del Estado provincial según función (administración centralizada), 2016-2019.

Función	Participación
Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales Renovables	43,3%
Generación y Distribución de Energía	27,7%
Rutas y Caminos	7,5%
Ecología	5,8%
Turismo	3,5%
Comunicaciones	3,3%
Fluvial y Marítimo	3,2%
Administración de los Servicios Económicos	2,6%
Comercio, Almacenamiento y Depósito	1,4%
Otros Servicios	0,9%

Industria	0,4%
Ferrovionario	0,2%
Promoción, Control y Fiscalización	0,2%
Transporte	0,0%
Aéreo	0,0%
Total	100,0%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina Provincial de Presupuesto (composición del gasto por finalidad, función y financiamiento).

3. La configuración estatal en el período 2019-2022

Luego del triunfo electoral del *Frente de Todos* a nivel nacional en diciembre de 2019, algunas de las competencias del Ministerio de Producción y Trabajo fueron absorbidas por el Ministerio de Desarrollo Productivo. El decreto 50/2019 estableció la nueva estructura ministerial, conformada por 6 secretarías: Comercio Interior; Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores; Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa; Minería; Energía; y Gestión Administrativa. Se produjo un incremento del 7% en la cantidad de subsecretarías, y del 38% en las direcciones nacionales.

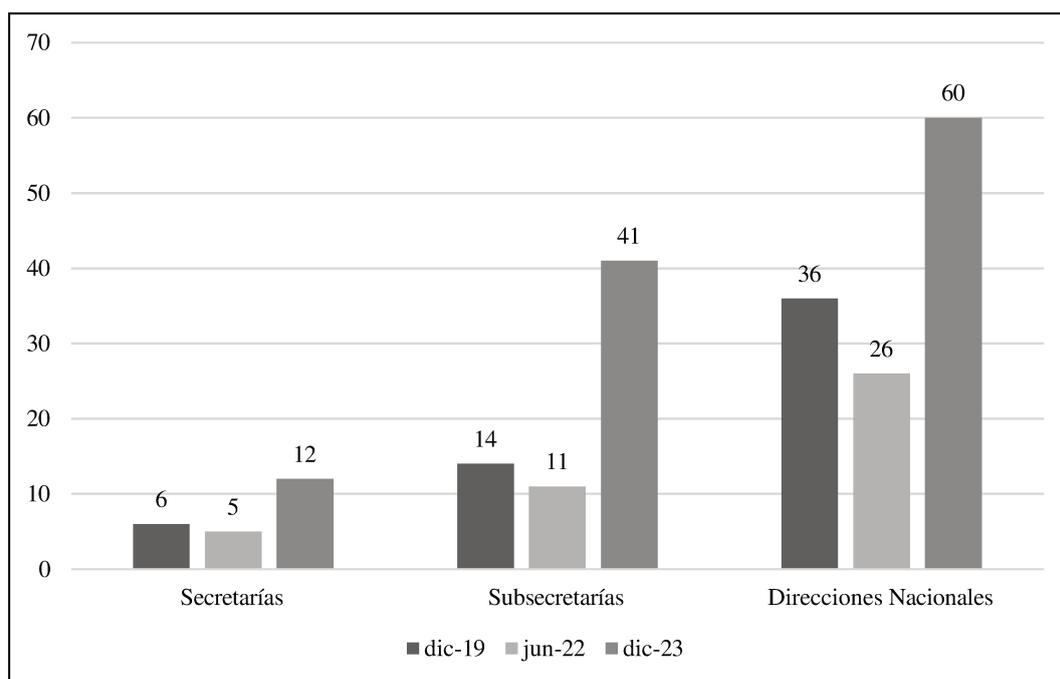
De acuerdo con el nuevo organigrama, las Secretarías que mayor cantidad de áreas concentraron fueron las de Energía (3 secretarías y 10 direcciones nacionales), Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa (3 subsecretarías y 9 direcciones nacionales), y de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (3 Subsecretarías y 6 direcciones nacionales). Sin embargo, durante 2020, en un contexto de crecientes tensiones al interior del Ministerio debido al esquema de subsidios vigente para el sector energético (Infobae, 2022), se procedió a transferir la Secretaría de Energía a la cartera de Economía (decreto 732/2020), lo que se tradujo en una disminución de la estructura del Ministerio de Desarrollo Productivo, observable en la columna correspondiente a junio de 2022 (Gráfica 13).

Seguidamente, con el dictado del decreto 451/2022 se suprimió el Ministerio de Desarrollo Productivo y se procedió a traspasar la totalidad de su estructura al Ministerio de Economía, que quedó conformado por 12 secretarías, 41 subsecretarías y 60 direcciones nacionales (Gráfica 13). Las dependencias de la Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa fueron absorbidas por tres secretarías —Industria y Desarrollo Productivo; Economía del Conocimiento y

Comercio— a la vez que el área de pymes quedó conformada como una subsecretaría al interior de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo (decisión administrativa 449/2023). En el marco de esa transformación organizacional también se creó la Secretaría de Planificación del Desarrollo y la Competitividad Federal.

Gráfica 13

Cantidad de dependencias del Ministerio de Desarrollo Productivo y de Economía de la Nación, 2019, 2022 y 2023²⁹.



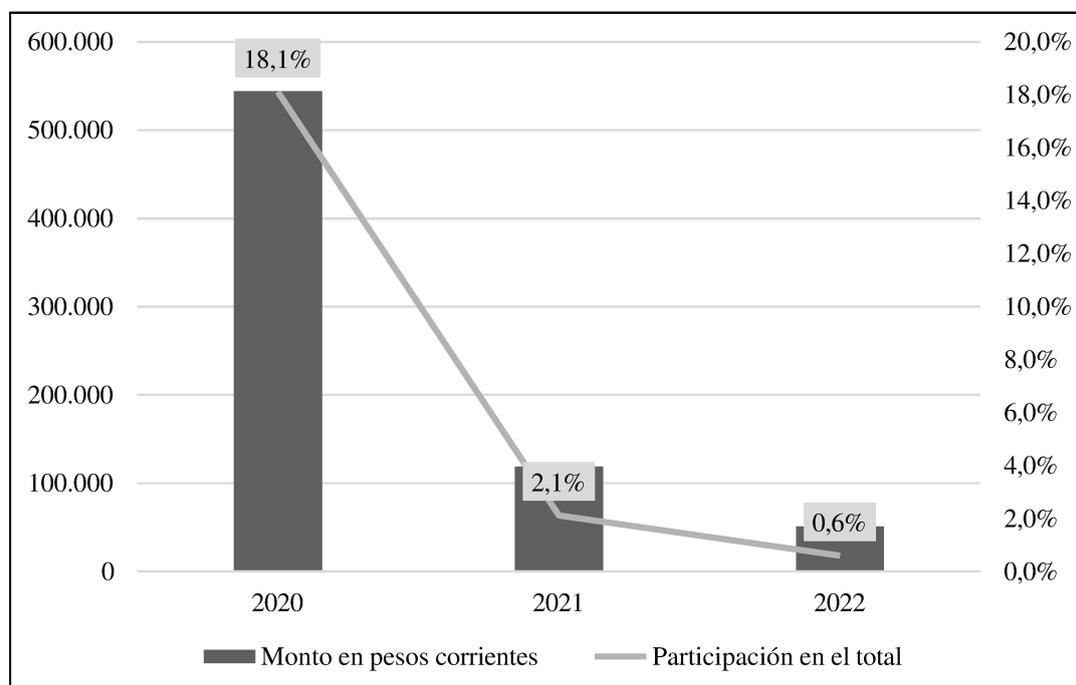
Fuente: elaboración propia con base en Mapa del Estado.

Al considerar la capacidad presupuestaria, como ilustra la Gráfica 14, el Ministerio de Desarrollo Productivo pasó a representar el 18% del gasto ejecutado por la administración central en 2020. Es decir, su participación se multiplicó por dieciocho veces con respecto a 2019. Se trata de un notable incremento en el volumen de recursos, que no registra antecedentes en lo que va del siglo XXI si se consideran los datos de los ministerios con competencia en materia de desarrollo industrial (Lauxmann & Fernández, 2023).

²⁹ Si bien excede el recorte temporal del trabajo, se trata del organigrama vigente del Ministerio de Economía hacia el final de la gestión del Alberto Fernández, y refleja los cambios organizacionales ocurridos en el año 2022.

Gráfica 14

Ejecución presupuestaria del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación en millones de pesos, a valores corrientes y como porcentaje del total de gastos, 2020-2022³⁰.



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Nacional de Inversión (Separata I, Anexo I.3 - Composición del gasto por institución).

Dada la relevancia adquirida por la estructura estatal en términos presupuestarios, conviene reparar en dos factores propios del contexto que incidieron en dicho proceso. Por un lado, en diciembre de 2019 el gobierno nacional oficializó su decisión de prorrogar el presupuesto vigente (Infobae, 2019), lo que brindó un mayor margen al Poder Ejecutivo para realizar sucesivas readecuaciones presupuestarias durante el ejercicio 2020. Por el otro, con la aprobación de la Ley 27.541, de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, se delegaron facultades al Ejecutivo para establecer distintos tipos de incentivos dirigidos a las micro, pequeñas y medianas empresas. Tras el advenimiento de la pandemia y sobre la base de esa delegación legislativa, se dictaron un total de 24

³⁰ En lo que refiere a la ejecución presupuestaria en este período de análisis, se examinan los datos correspondientes hasta el año 2022, dado que, al momento de redactar este capítulo, no se ha publicado la Cuenta de Inversión del ejercicio 2023.

normas relativas a la readecuación del presupuesto nacional³¹, entre las cuales se incluyeron ampliaciones del gasto relativo al ámbito productivo e industrial³².

En ese contexto de emergencia económica y social, una de las principales líneas de acción del Ministerio de Desarrollo Productivo, particularmente de la Sepyme, fue el otorgamiento de distintas líneas de crédito para las MiPymes, cooperativas y trabajadores autónomos. Se destacan los montos ejecutados a través del Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP, ex FONDEAR) y el Fondo de Garantías Argentino (FOGAR). En conjunto, el programa presupuestario que engloba dichas acciones alcanzó los \$126.000 millones de pesos – el 23% del presupuesto ejecutado por el Ministerio en 2020.

El incremento de recursos no parece haberse circunscripto al FONDEP y FOGAR, sino que abarcó a distintas áreas del Ministerio, las cuales tuvieron la posibilidad de incrementar sus partidas para avanzar en la formulación de nuevas políticas. Tal fue el caso de la Subsecretaría de Economía del Conocimiento, que al iniciar la nueva gestión no disponía de herramientas específicas debido a las modificaciones que se estaban introduciendo al Régimen de Promoción creado por la ley 27.506. Al respecto, una funcionaria entrevistada señalaba que:

Con la pandemia todas esas cuestiones se flexibilizaron. El Ministerio tuvo posibilidades de ampliar su presupuesto porque necesitaban las pymes sostenerse y demás. Entonces en esa ola de expansión del gasto para el sector productivo incorporé en un esquema más de excepcionalidad el Programa 44³³, de donde salieron todos los programas (...) pero fue claramente porque estuvo la pandemia. Porque si no yo tendría que haberme acotado al presupuesto del año que habían dejado, donde no existía siquiera un programa específico para la economía del conocimiento. (Entrevista N° 6, comunicación personal, 26 de septiembre de 2023).

No obstante, cabe señalar que el organismo que concentró la mayor parte de los recursos a nivel ministerial fue la Secretaría de Energía. La formulación y aplicación de la política energética —un programa presupuestario que incluía los fondos destinados al

³¹ Los informes sobre la totalidad de las modificaciones presupuestarias pueden consultarse en: <https://asap.org.ar/informes-detalle/modificaciones-presupuestarias-apn-3>.

³² Por ejemplo, se dictaron los decretos 332/2020 y 376/2020, vinculados a la creación del Programa de Asistencia y Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que autorizaron readecuaciones presupuestarias por \$11.000 millones de pesos para el FONDEP y de \$26.000 millones de pesos para el FOGAR.

³³ Se refiere al programa presupuestario «Fomento al Desarrollo Tecnológico».

congelamiento de las tarifas en el marco de la emergencia pública— demandó una inversión de \$327.000 millones de pesos, dando cuenta del 60% del presupuesto devengado por el Ministerio en 2020. El peso de este organismo puede verse reflejado en la disminución de recursos luego de su transferencia a la cartera de economía: sin la Secretaría de Energía, la participación del Ministerio de Desarrollo Productivo en el total pasó del 18,1% en 2020 al 2,1% en 2021, descendiendo al 0,6% en 2022³⁴ (Gráfica 14).

Si bien, el grueso del presupuesto ejecutado para el año 2020 se explica por la política energética, los mayores niveles de gasto del Estado nacional también se vieron reflejados en la promoción directa de la actividad industrial. Observando la categoría de servicios económicos entre 2020 y 2022 (Tabla 8), puede constatar que esta función tuvo una participación del 8,2%, una cuantía mayor en comparación al 1,8% correspondiente al período 2016-2019 (Tabla 4).

Tabla 8

Promedio del gasto en servicios económicos del Estado nacional según función (administración centralizada), 2020-2022.

Función	Participación
Energía, combustibles y minería	62,9%
Transporte	21,7%
Industria	8,2%
Comunicaciones	2,3%
Ecología y medio ambiente	1,8%
Comercio, turismo y otros servicios	1,7%
Agricultura	1,3%
Seguros y finanzas	0,2%
Total	100%

Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Nacional de Inversión (separata II, anexo 1.5, composición por finalidad, función y naturaleza Económica).

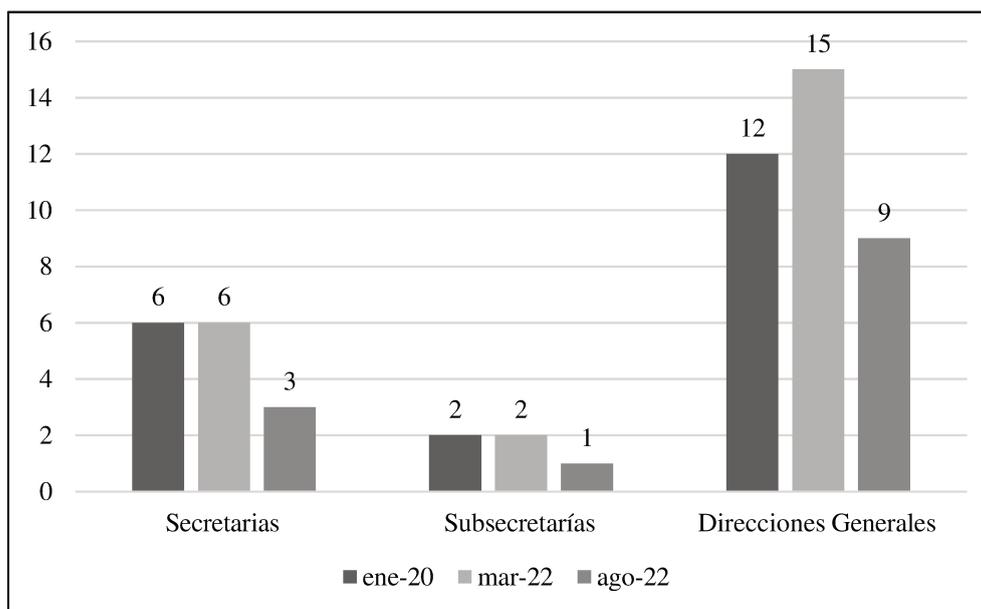
Por otra parte, a escala provincial, a medida que el Estado nacional avanzaba en la reorganización de las estructuras vinculadas al ámbito productivo-industrial, la gestión de gobierno del *Frente de Todos* volvió a otorgar rango ministerial al área productiva a partir de la creación del Ministerio de Producción, Turismo y Desarrollo Económico (decreto

³⁴ Un cálculo estimativo realizado para el año 2023 indica que la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo, ubicada en el Ministerio de Economía, mantuvo ese 0,6% de participación sobre el total del gasto ejecutado por la administración central, con \$120.000 millones de pesos devengados, según datos de Presupuesto Abierto).

51/2020). Se trató de una ampliación de la estructura estatal, dado que la nueva cartera concentró las funciones relativas al turismo, ambiente, ciencia y tecnología, y desarrollo económico emprendedor. El nuevo ministerio quedó conformado por 6 secretarías, 2 subsecretarías y 12 direcciones generales, siendo estas últimas posteriormente ampliadas a 15 por el decreto 682/2022 (Gráfica 15).

Gráfica 15

Cantidad de dependencias del Ministerio de Producción de Entre Ríos, 2020 y 2022.



Fuente: elaboración propia con base en los decretos 51/2020, 682/2022 y 2624/2022.

En una instancia posterior, como consecuencia de la supresión del Ministerio de Desarrollo Productivo y la fusión de sus competencias con el Ministerio de Economía de la Nación³⁵, se impulsó una reestructuración similar del Estado provincial. Las Secretarías de Turismo, Ambiente, y Ciencia y Tecnología fueron traspasadas al ámbito de la Secretaría General de la Gobernación (decreto 2624/2022). Las restantes áreas del Ministerio de Producción pasaron a formar parte del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas (decreto 2642/2022). En virtud dichos cambios, hacia mediados de 2022 el Ministerio contaba con una menor cantidad de áreas en comparación al inicio de la gestión: 3 secretarías, 1 subsecretaría y 9 direcciones generales (Gráfica 15).

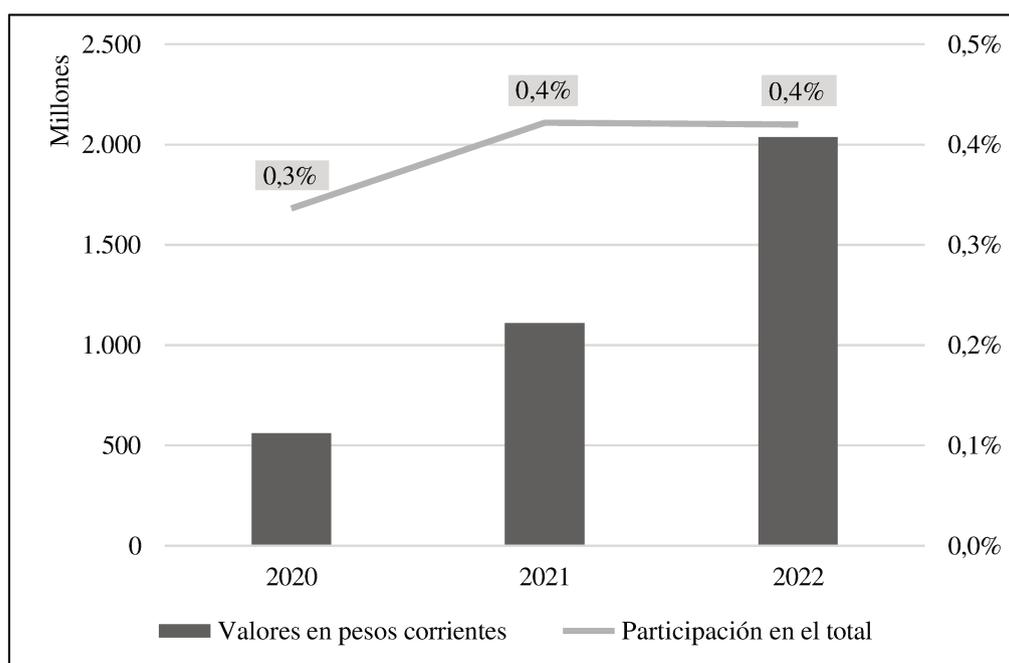
³⁵ El entonces ministro de Producción, Turismo y Desarrollo Económico de la provincia fue designado secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. En una situación de acefalía de un Ministerio, la ley provincial 10.093 establecía que dichas funciones deben ser asumidas por otro Ministerio de la administración provincial.

Consecuentemente, del 2020 al 2022 se produjo una reducción del 50% en las secretarías y subsecretarías, y del 33% en las direcciones generales.

Por otra parte, la creación del Ministerio de Producción, Turismo y Desarrollo Económico a fines de 2019 no implicó un incremento sustantivo en los fondos ejecutados por dicha estructura estatal (Gráfica 16). Pese al aumento de competencias a cargo del Ministerio —que concentraba áreas como ciencia y tecnología, turismo, y ambiente— el gasto ejecutado por el organismo continuó manteniendo un bajo nivel de participación en el total, con un promedio del 0,4% para 2020-2022. Resulta llamativa la ausencia de alteraciones en el volumen de recursos durante este período, sobre todo si se considera el contexto de emergencia económica y productiva planteado por la pandemia.

Gráfica 16

Ejecución presupuestaria del Ministerio de Producción de Entre Ríos en millones de pesos, a valores corrientes y como porcentaje del total de gastos, 2020-2022.



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta General del Ejercicio (capítulo I, ejecución presupuestaria por clasificación institucional y objeto del gasto).

En cuanto al gasto en servicios económicos, la actividad industrial tampoco presentó mayores modificaciones, con un promedio del 0,4% para 2020-2022 (Tabla 9). En este período se incrementaron significativamente las acciones tendientes a promocionar y fiscalizar el transporte aéreo (29,1%) cuya participación sobrepasó a las actividades ligadas a la generación y distribución de energía y el sector primario.

Tabla 9

Promedio del gasto en servicios económicos del Estado provincial según función (administración centralizada), 2020-2022.

Función	Participación
Aéreo	29,1%
Generación y Distribución de Energía	23,3%
Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales Renovables	22,5%
Ecología	6,7%
Comunicaciones	5,9%
Administración de los Servicios Económicos	5,3%
Rutas y Caminos	2,3%
Otros Servicios	1,1%
Turismo	1,1%
Comercio, Almacenamiento y Depósito	1,1%
Fluvial y Marítimo	1,0%
Industria	0,4%
Promoción, Control y Fiscalización	0,3%
Ferrovionario	0,0%
Transporte	0,0%
Total	100,0%

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina Provincial de Presupuesto (composición del gasto por finalidad, función y financiamiento).

Considerando la evolución de las partidas presupuestarias para todo el período bajo estudio (2010-2022), podemos sostener que, con la excepción que representaron los fondos invertidos por el Estado nacional para sostener la producción en el contexto de pandemia, los recursos asignados a fomentar el desarrollo industrial mantuvieron una posición marginal dentro del gasto del Estado nacional y provincial. A su vez, las estructuras encargadas de gestionar esos limitados recursos para implementar las políticas industriales, lejos de constituirse como instancias centrales del aparato estatal, sufrieron constantes modificaciones en su rango institucional, su composición interna y el alcance de sus funciones. En el caso del Ministerio de Producción de Entre Ríos, la definición de los objetivos y responsabilidades de sus reparticiones internas no se concretó hasta una década después de su jerarquización como ministerio, lo que puso de relieve las dificultades para conformar una estructura organizativa de estas características a escala subnacional.

Conclusiones

En este capítulo nos ocupamos de analizar la capacidad del Estado nacional y provincial a través del estudio de su configuración organizacional en el ámbito de la política industrial. Al iniciar la investigación, advertimos la importancia de construir capacidades en todas las escalas estatales, destacando la importancia de las estructuras organizativas y la gestión de recursos financieros para fomentar el desarrollo productivo-industrial.

El análisis efectuado nos permitió identificar un conjunto de limitaciones en este sentido. Pudimos observar cómo los ministerios creados al calor del reposicionamiento estatal fueron objeto de sucesivas reestructuraciones a lo largo de las distintas gestiones de gobierno (2010-2015; 2015-2019; 2019-2023), lo que implicó la pérdida de posiciones jerárquicas de las dependencias —ministerios, secretarías y subsecretarías que perdieron su rango como tales—, el traspaso de sus áreas y la fusión de sus competencias con otros ministerios³⁶. Estos permanentes cambios impidieron la conformación de una estructura estatal estable, con funciones claras y una mayor previsibilidad en cuanto a los objetivos de las políticas y los recursos comprometidos para llevarlas a cabo³⁷.

En lo que hace a la dimensión presupuestaria de la capacidad del Estado, se destaca el escaso volumen de recursos volcados en el fomento al sector industrial, tanto a nivel de estructuras estatales como de las actividades que fueron destinatarias del financiamiento nacional y provincial entre 2010 y 2022. En efecto, con la excepción del caudal de recursos nacionales invertidos en el contexto de la pandemia, el análisis realizado indica que las acciones ligadas a lo productivo-industrial no se constituyen como prioritarias en la agenda nacional y provincial. Mientras que a nivel nacional las actividades económicas «ganadoras» se vinculan a la energía y transporte —producto del esquema de subsidios que rige para estos sectores— en la provincia de Entre Ríos los recursos tienden a focalizarse en la promoción de las actividades de base primaria, lo que refuerza las ventajas competitivas que predominan a escala subnacional.

Gran parte de las limitaciones organizacionales señaladas en los párrafos anteriores se vieron agravadas, además, por los niveles de fragmentación que presentaron las

³⁶ Este proceso no se circunscribe al paso de una gestión de gobierno a otra. Como bien pudimos analizar, a lo largo de un mismo mandato de gobierno se producen cambios sustantivos a nivel de estructuras estatales nacionales y provinciales.

³⁷ Por ejemplo, una funcionaria expresó que la fusión del Ministerio de Desarrollo Productivo con el Ministerio de Economía implicó que el desarrollo de parques industriales estuviese paralizado por 6 meses.

estructuras y políticas impulsadas por las distintas escalas estatales. Para profundizar en ello, en el siguiente capítulo avanzamos en el estudio de la cohesión interna del Estado nacional y provincial entre 2010 y 2022.

CAPÍTULO IV

¿Cohesión o fragmentación interna? El aparato estatal nacional y provincial entre 2010-2022

Introducción

Para concluir el estudio de las capacidades del Estado en Argentina y Entre Ríos, el objetivo de este último capítulo es examinar la cohesión interna del aparato estatal. Como apuntamos en el capítulo I de la investigación, la presencia de mecanismos de coordinación y centralización de acciones es un aspecto relevante para lograr una intervención estatal coherente en el ámbito de la política industrial. Dichos mecanismos actúan impidiendo la fragmentación del Estado, reflejada en la superposición de competencias entre las estructuras organizativas y la desarticulación de las políticas (Alessandro & Ortiz de Zárate, 2022; Fernández & García Puente, 2013; Seiler & Fernández, 2023).

Siguiendo nuestro esquema teórico-metodológico, realizamos el análisis de la cohesión interna atendiendo a sus dos dimensiones: horizontal y escalar. La primera, como ya hemos mencionado, refiere a la distribución de competencias y la coordinación de políticas en forma inter e intraministerial. La segunda alude a la presencia o ausencia de mecanismos de articulación entre las escalas estatales durante la formulación e implementación de las políticas y programas.

El capítulo se organiza en dos secciones. En la primera sección, analizamos cómo se encuentran distribuidas las funciones de fomento al desarrollo productivo-industrial entre el conjunto de ministerios del Estado nacional y provincial. Seguidamente, al interior de los ministerios que ya hemos examinado en el capítulo III, analizamos la coordinación entre las estructuras organizativas y sus políticas públicas. Finalmente, en la segunda sección del capítulo, examinamos la articulación escalar entre el Estado nacional y provincial de Entre Ríos, atendiendo a cómo se formulan las políticas nacionales y los modos de coordinación que surgen al implementar las mismas a escala subnacional.

1. Cohesión a nivel horizontal

En el capítulo I, al observar las experiencias de industrialización reciente, resaltamos la importancia de desarrollar mecanismos de centralización y coordinación de acciones al interior del aparato estatal (Chibber, 2003; Chu, 2019; Johnson, 1982). Dichos

mecanismos permitieron evitar las superposiciones y desarticulaciones propias de la fragmentación del Estado, por lo que destacamos su relevancia para la construcción de capacidades estatales. A lo largo de esta sección, examinamos si el Estado nacional y provincial de Entre Ríos han logrado desarrollar cualidades internas similares, observando la cohesión del Estado en forma inter e intraministerial.

1.1. Centralización y coordinación interministerial

Una primera aproximación a la organización interna del Estado nacional y provincial entre 2010 y 2022 da cuenta de un bajo grado de centralización de competencias entre ministerios. Las funciones relativas al desarrollo productivo e industrial se encuentran dispersas en una multiplicidad de estructuras de distintas escalas estatales, por lo que existe una considerable superposición de funciones. La Gráfica 17 presenta distintas «fotos» del organigrama estatal a lo largo del período bajo estudio. En cuanto al Estado nacional, el número de carteras con áreas vinculadas al ámbito productivo representaban el 55% de la estructura estatal en 2007³⁸, el 50% en 2015, y el 40% en 2019. Tomando como referencia el texto ordenado del decreto 357/2002 —disponible solo para el año 2011³⁹— es posible observar que, además del Ministerio de Industria, otros 11 ministerios tenían bajo su órbita dependencias competentes en materia productiva, como por ejemplo la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Culto); de Fomento y Desarrollo Provincial (Interior); de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (Defensa); de Planificación y Gestión para la Integración Nacional (Jefatura de Gabinete de Ministros); de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva); y de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad (Economía y Finanzas Públicas). En ese contexto, la articulación de acciones se presentaba como un verdadero desafío debido a «la existencia de un amplio número de organismos e instituciones de distinto nivel gubernamental, responsables en la aplicación de instrumentos promocionales» (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, 2011:84).

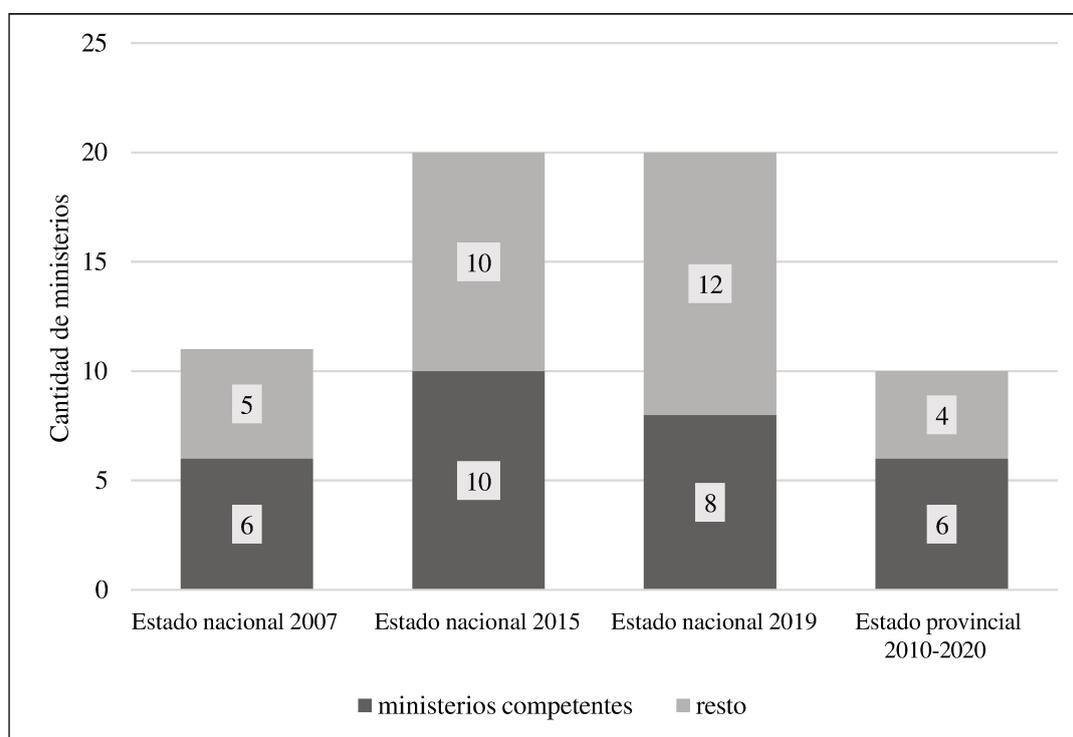
³⁸ Mencionamos el año 2007 por la sanción de una nueva Ley de Ministerios, 26.338, que estableció las funciones de las carteras del Poder Ejecutivo Nacional.

³⁹ Para acceder al documento, visitar:

<https://web.archive.org/web/20110902185610/http://www.sgp.gob.ar/dno/sitio/index.html>

Gráfica 17

Cantidad de ministerios del Estado nacional y provincial con competencia en materia productiva, años seleccionados, 2007-2020.



Fuente: elaboración propia con base en la ley nacional 26.338, los decretos 15/2015 y 7/2019, y la ley provincial 10.093.

El Estado provincial de Entre Ríos presenta un esquema similar de dispersión de funciones, aunque el total de ministerios es menor. Si bien no fue posible acceder a las competencias de las distintas secretarías y subsecretarías del Estado provincial, un análisis de la Ley de Ministerios 10.093, que mantuvo vigencia entre 2011 y 2023, permite afirmar que el 70% de las estructuras ministeriales resultaban competentes en materia productiva (Gráfica 17). Además del Ministerio de Producción —que concentraba, como vimos, las áreas vinculadas tanto a la industria como la actividad primaria y los servicios— los ministerios de Desarrollo Social, Economía, Hacienda y Finanzas, Turismo, Trabajo y Planeamiento, Infraestructura y Servicios abarcaban funciones relativas a la promoción de los procesos productivos dentro de su respectivo ámbito de influencia. Por ejemplo, la cartera económica entendía en «las políticas de desarrollo, promoción y orientación de las actividades económicas y financieras» mientras que la de producción lo hacía en «el diseño y la implementación de las políticas públicas necesarias para impulsar el desarrollo sustentable y territorialmente equilibrado de la actividad económica provincial».

La existencia de múltiples dependencias vinculadas al desarrollo productivo no sólo implicó una dispersión de competencias formales entre los ministerios nacionales y provinciales, sino que también tuvo su correlato en la fragmentación de las políticas públicas que estos organismos impulsaban. A escala nacional, distintos estudios empíricos indican que los ministerios del Estado nacional encontraron limitaciones para coordinar sus programas, los cuales permanecieron dispersos y desarticulados entre sí (Arza *et al.*, 2018; Barletta *et al.*, 2014; O'Farrell, 2021), en gran medida debido a la ausencia de un organismo que centralice y coordine las políticas (Lavarello & Sarabia, 2015). En una guía de programas y beneficios para el sector industrial publicada en 2014, se ofrecían líneas de financiamiento y asistencia técnica provenientes, además de la cartera de industria, de los ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Desarrollo Social; Economía y Finanzas Públicas; Agricultura, Ganadería y Pesca; Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como de bancos públicos y el Consejo Federal de Inversiones (Ministerio de Industria, 2014:5). Para el año 2019, el Ministerio de Producción y Trabajo sólo concentraba el 45% de las políticas productivas publicadas en el Registro de Subsidios e Incentivos (180), mientras que el 55% restante (100 medidas) se encontraban diseminadas en otras 12 dependencias del Estado nacional (consultar Gráfica 1 del Anexo II).

Otro factor que abonó a la desarticulación de las estructuras y políticas nacionales fue la creación de unidades ejecutoras de programas con financiamiento externo (Fernández & Seiler, 2017). Mientras que el Ministerio de Industria tenía bajo su órbita la unidad del Programa de Apoyo a la Competitividad para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (decreto 11/2014), las dependencias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas administraban los programas de Competitividad del Norte Grande (decreto 1/2009), de Impulso a la Competitividad de Exportadores Dinámicos (decreto 1247/2014), de Competitividad de Economías Regionales (PROCER, decreto 1518/2014) así como los fondos para el Desarrollo Económico Argentino (FONDEAR, decreto 606/2014) y de Financiamiento para la Mejora de la Competitividad de las Pymes en las Economías Regionales (FONCER, decreto 411/2013)⁴⁰. En simultáneo, la Agencia Nacional de

⁴⁰ Ante los problemas de coordinación derivados de las unidades ejecutoras de programas en el ámbito nacional —en particular aquellos con financiamiento externo— se aplicaron medidas para concentrar su gestión. El decreto 945/2017 estableció que todas las dependencias del Estado nacional debían centralizar las tareas administrativas y técnicas de los programas dentro de sus respectivas estructuras organizacionales, con el objetivo de posibilitar «una mayor articulación de las políticas públicas en cada área específica de gestión, con independencia de la fuente de financiamiento». Sin embargo, hacia el año

Promoción Científica y Tecnológica —ubicada bajo la cartera de ciencia y tecnología— financiaba proyectos para la modernización tecnológica del sector productivo a través del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR).

De manera similar a lo ocurrido a escala nacional, el Estado provincial también presentaba signos de desarticulación entre sus ministerios. El Ministerio de Economía mantuvo un rol preponderante en la gestión de distintas políticas productivas, solapándose en gran medida con las acciones del Ministerio de Producción. Desde el año 2008, el gobierno provincial optó por crear dentro del área económica una unidad ejecutora de un programa de apoyo a la infraestructura productiva, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (decreto 2402/2008). El Ministerio de Economía también fue el principal administrador de los fondos fiduciarios orientados al fomento productivo e industrial: el Fondo de Inversiones (FINVER) y el Fondo de Garantías de Entre Ríos (FOGAER). A su vez, en forma paralela, el Ministerio de Producción tuvo a su cargo el funcionamiento de parques y áreas industriales y el Régimen de Promoción Industrial de la provincia. Esta última política requería intervenciones de ambas carteras —dado que implicaba una exención impositiva del Estado provincial— sin embargo, un funcionario con rango de secretario manifestó que la falta de criterios comunes entre los ministerios generaba dificultades a la hora de coordinar la implementación del régimen:

Contó con algunas trabas, incluso a nivel del mismo gobierno. Al Ministerio de Economía le costaba habilitar o aprobar esas promociones industriales (...), es un ingreso que deja de percibir la provincia cada vez que está promocionando una industria. Siempre nos costó mucho poder ayudar a las empresas a que lleguen a la promoción industrial, fueron realmente pocas las que accedieron. (Entrevista N° 11, comunicación personal, 23/10/2023).

En esas condiciones de fragmentación del Estado nacional y provincial —verificable en la dispersión de funciones y la desarticulación de las políticas productivas e industriales— los ministerios analizados en el capítulo III tuvieron escasas posibilidades de erigirse como instancias estratégicas dentro del aparato estatal, capaces de coordinar los esfuerzos en materia de política industrial. Se trata de ministerios que, además de presentar un lugar relegado en términos presupuestarios y estar sujetos a constantes reestructuraciones en su

2020 sólo cuatro ministerios habían avanzado en la aplicación de la normativa —Interior, Obras Públicas, Transporte, y Desarrollo Territorial y Hábitat— mientras que las carteras de economía y de producción, que concentraban la mayor parte de programas productivos, no impulsaron reestructuraciones similares.

organización y funciones, comparten su área de intervención y mantienen la misma jerarquía que otras carteras que llevan a cabo sus propias acciones. Esto impide centralizar y coordinar «horizontalmente» las decisiones sobre el desenvolvimiento industrial desde una instancia central del Estado, en este caso los ministerios productivo-industriales, restando coherencia a las acciones estatales.

Vale destacar que este rol, de centralización de funciones y coordinación interministerial de políticas, tampoco fue asumido por otros organismos nacionales o provinciales. A escala nacional, la Jefatura de Gabinete de Ministros se ubicó como el área encargada de «coordinar y controlar las actividades de los Ministerios y de las distintas áreas a su cargo realizando su programación y control estratégico, con el fin de obtener coherencia en el accionar de la administración e incrementar su eficacia»⁴¹. Sin embargo, según Cao & Levy (2023), este organismo no cumplió dicho papel en la práctica, dado que sus acciones se orientaron más a la ejecución de políticas que a la coordinación efectiva de acciones entre los distintos ministerios. Por su parte, en Entre Ríos, la ley de ministerios vigente entre 2010 y 2022 no contempló una instancia encargada de supervisar y articular las acciones de las carteras provinciales, por lo que dichas tareas pasaron a depender, implícitamente, de la voluntad política de las áreas estatales para coordinar sus esfuerzos.

Por ende, en lo que refiere a la articulación entre los ministerios nacionales y provinciales, podemos advertir que prevalece una dinámica de fragmentación de las estructuras estatales y sus políticas públicas. Ambas escalas del Estado presentan un bajo grado de centralización de funciones —reflejado en la multiplicidad de ministerios que intervienen con relación al desarrollo productivo-industrial— a la vez que sus políticas públicas tienden a operar en forma aislada y desconectada entre sí. Ahora bien, resta observar si dicha fragmentación también se reproduce a nivel intraministerial, o si bien los ministerios bajo estudio presentan un mayor grado de articulación de sus acciones.

1.2. Centralización y coordinación intraministerial

En esta sección, observamos los mecanismos de centralización y coordinación de acciones al interior de los organismos seleccionados para la investigación: los ministerios de producción e industria nacionales y el Ministerio de Producción de Entre Ríos. Como vimos en el capítulo III, estas estructuras organizacionales fueron reconfigurándose entre

⁴¹ Punto 5 del artículo 16 de la Ley de Ministerios 22.520 y normativa modificatoria.

2010 y 2022, con cambios no menores en su rango institucional, su composición interna y las funciones de sus reparticiones. A lo largo de ese período, distintas áreas de estos ministerios fueron haciéndose cargo de la gestión de políticas provenientes de gobiernos anteriores, a la vez que impulsaron la creación de nuevos programas que tendieron a permanecer desarticulados de aquellos preexistentes —en algunos casos con objetivos similares— consolidando un esquema de organización e intervención estatal con un sesgo hacia la fragmentación.

En el ámbito nacional, si examinamos el organigrama y el listado de programas del Ministerio de Industria en 2014 —disponible en el Anexo II— podemos dar cuenta de ese esquema de intervención desarticulado. Las dependencias de la Sepyme administraban distintas líneas de financiamiento —como los fondos FONGAPyME, FONAPyME, o los programas de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC) y Sistemas Productivos Locales— mientras que las áreas de la Secretaría de Industria supervisaban diferentes regímenes regionales y sectoriales, entre ellos la Promoción Económica y Fiscal de Tierra del Fuego, Promoción de Inversiones, Software, Biotecnología Moderna, y Producción de Bienes de Capital. Existían, además, iniciativas impulsadas por otras dependencias del mismo ministerio con funciones similares, como el Programa de Desarrollo de Parques Industriales —administrado principalmente por la Unidad de Desarrollo Industrial Local— y los programas Empresas Madrinas y Capital Semilla, gestionados por la Dirección Nacional de Apoyo al Joven Empresario, un área creada en 2012 dentro de la Unidad Ministro (decreto 2222/2012). A rasgos generales, estas iniciativas presentaban un bajo nivel de articulación entre sí y funcionaban bajo su propia lógica operativa, involucrando a una variedad de actores públicos y privados en su implementación, como gobiernos provinciales y municipales, universidades, agrupaciones empresarias o emprendimientos individuales de distinto tamaño⁴². El resultado era un conjunto de interacciones fragmentarias entre las reparticiones del Ministerio de Industria y los destinatarios de las políticas y programas, lo cual fue objeto de críticas por parte de la gestión de gobierno siguiente (2015-2019) indicando que «no

⁴² Bajo el título «federalismo y llegada directa a las empresas» el Ministro de Industria informaba las siguientes acciones en el campo de las pymes: «i) la creación de nuevas oficinas GenIA con el fin de abarcar todo el territorio nacional, ii) las habituales visitas institucionales y de difusión de los Programas a provincias y municipios, más iii) las actividades de capacitación para PyMEs, a través de rondas de negocios y de encuentros con empresarios» (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2015:194).

había coordinación de programas dentro del ministerio ni entre ministerios» (Presidencia de la Nación, 2016: 94).

Sin embargo, la estructura organizativa que reemplazó a la cartera de industria a fines de 2015, el Ministerio de Producción, ganó complejidad sin necesariamente resolver los problemas de fragmentación intraministerial. Las nuevas secretarías conformadas dentro del ministerio, Integración Productiva y Transformación Productiva, en conjunto con las áreas «tradicionales» como Industria y la Sepyme, montaron sus propias iniciativas sobre el esquema de políticas desarticuladas del período previo. Se crearon así un conjunto de programas de desarrollo productivo e industrial con variados objetivos y alcances, como Argentina Emprende, Academia Pyme, Clubes de Emprendedores, Ciudades para Emprender, Desarrollo Productivo Local, Fortalecimiento Institucional Productivo, Transformación Productiva y Desarrollo de Proveedores⁴³. Estas iniciativas fueron administradas por distintas reparticiones del ministerio que presentaban criterios dispares a la hora de definir cómo y con qué actores implementar los programas, lo que se tradujo en tensiones organizacionales. Con relación a ello, una funcionaria entrevistada señalaba que:

Ahí de alguna manera hacíamos como doble, o teníamos algunos choques, porque ellos querían bajar sus programas al territorio. Técnicamente los encargados de bajar esos programas éramos nosotros. Pero ellos eran los dueños de hacer el programa, nosotros no éramos los dueños de hacer el programa, no teníamos la plata, nosotros teníamos la vinculación política e institucional, ese era nuestro rol, de decir «esto se va a bajar así, de esta manera, con esta persona». (Entrevista N° 4, comunicación personal, 23/09/2023).

La creación del Ministerio de Desarrollo Productivo en 2019, por su parte, supuso una reducción en el número de secretarías involucradas en la gestión de los programas nacionales —es decir, una mayor centralización de los mismos— así como una ampliación en el número de políticas vigentes, que ascendieron a un total de 116 medidas

⁴³ La Ley 27.437, de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores, estableció márgenes de preferencia en las compras públicas a fin de priorizar oferentes de bienes nacionales, y fue parcialmente derogada por DNU 70/2023. Por otra parte, el Programa Nacional de Transformación Productiva fue creado por resolución conjunta 1/2016 de los Ministerios de Producción y Trabajo. Sobre la iniciativa, el gobierno nacional señalaba que “equipos de ambos ministerios trabajan activamente junto a sindicatos, cámaras y gobiernos provinciales y municipales de distintos puntos del país, identificando empresas con proyectos de crecimiento que puedan reabsorber trabajadores desvinculados de empresas con problemas de competitividad” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2017:133).

para el año 2022 (Tabla 1, Anexo II). Se incorporaron iniciativas para otorgar créditos a las pymes en el marco de la pandemia —fundamentalmente a través del FONDEP y FOGAR⁴⁴— y medidas relativas a la importación y exportación de insumos sanitarios. También, como vimos, se crearon políticas para promover la economía del conocimiento —como los programas Soluciona I y II, Economía del Conocimiento para Municipios y Nodos de la Economía del Conocimiento— y se relanzaron las políticas nacionales de Desarrollo de Proveedores y Parques Industriales. Sin embargo, esa expansión de las medidas disponibles tampoco supuso un cambio en la lógica organizacional que había prevalecido hasta entonces, dado que las dependencias estatales se centraron en la gestión de sus propios programas⁴⁵, concebidos para funcionar de manera aislada entre sí y montados sobre las medidas preexistentes. Por ende, más allá de los cambios operados en la estructura del Estado nacional, existió una tendencia hacia la fragmentación de acciones dentro de los ministerios que tuvo continuidad a lo largo de todo el período bajo estudio.

De manera análoga, las reparticiones del Ministerio de Producción de Entre Ríos también presentaron dificultades para articular sus políticas y acciones a nivel intraministerial. Desde la perspectiva de un funcionario provincial, la fragmentación era consecuencia de la superposición de tareas entre las secretarías, lo que impedía una distribución clara de responsabilidades y, por ende, un abordaje coordinado de la problemática productivo-industrial desde la estructura del Estado provincial. En referencia al organigrama vigente según el decreto 320/2020, que estableció las funciones de las dependencias del ministerio luego de su creación en 2010, el mismo entrevistado indicaba que:

Cuando armamos la orgánica de esa gestión creo que hubo un error. Porque existía la Secretaría de Industria y Comercio, existía la Secretaría de Emprendedores y Desarrollo Económico que en muchos casos se pisaba con la de Industria, por ejemplo, en la atención o el abordaje de las pymes industriales. Minería, que es

⁴⁴ Ambos fondos se utilizaron complementariamente para sostener el empleo y la actividad productiva de las pymes durante la pandemia. Por su alcance, se destacan los créditos a tasa 0% otorgados en el marco del Programa ATP -con 564.000 beneficiarios- y los créditos a tasa fija 24% para capital de trabajo (pago de haberes) destinados a 110.000 empresas. Como observamos previamente, estas políticas representaron alrededor del 20% de los recursos ejecutados a nivel ministerial y, de acuerdo con datos oficiales, la totalidad de líneas de crédito subsidiadas y garantizadas por el Estado nacional representaron el 3% del PBI en 2020 (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020).

⁴⁵ A modo ilustrativo, la Dirección Nacional de Fortalecimiento Regional de la Economía del Conocimiento administraba el programa *Nodos*; la Dirección Nacional de Desarrollo de la Economía del Conocimiento los programas *Soluciona*; la Dirección Nacional de Comercio Argentino y Desarrollo de Proveedores el programa de *Desarrollo de Proveedores*; y la Dirección Nacional de Desarrollo Regional y Sectorial el programa de *Desarrollo de Parques Industriales* (Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, 2022).

un insumo para la industria, operaba de manera autónoma y no tenía vinculación con esta otra, entonces ese espacio quedó un poco desarticulado, medio que se pisaban, no se notaba bien la diferencia o límite entre las competencias de uno u otro. (Entrevista N° 16, comunicación personal, 19/02/2024).

En ese contexto de fragmentación estatal, gran parte de las políticas provinciales presentaron bajos grados de coordinación entre sí. Si examinamos las medidas destinadas específicamente al sector industrial, entre 2010 y 2022 mantuvo vigencia el Régimen de Promoción Industrial —creado en 1981 por decreto-ley 6.726, actualmente ley 11.071— a la vez que se continuó supervisando la creación y gestión de parques industriales según la ley 11.083. Se utilizaron, asimismo, algunos de los fondos de financiamiento gestionados parcialmente por el Ministerio de Producción, como el mencionado FOGAER —conformado en 1999 y posteriormente reformado por ley 10.152 de 2012— y el FINVER, vigente desde la adhesión a la ley nacional pyme de 1994 (ley 8.975). A estas políticas de períodos anteriores se agregaron nuevas iniciativas similares a las nacionales, como el Programa de Promoción del Empleo Industrial Entrerriano (decreto 2738/2022) y el Régimen Provincial de Promoción de la Economía del Conocimiento (ley 10.895 de 2021). Paralelamente, se abrieron convocatorias de financiamiento para emprendedores y actores del sistema provincial de ciencia y tecnología, como los programas de Jóvenes Emprendedores, Apoyo al Comercio Emprendedor, Asistencia Financiera para la Consolidación Productiva, y Fortalecimiento de la I+D (Gobierno de Entre Ríos, 2021:179-187). Se trató de medidas que, por lo general, fueron desplegadas individualmente por las secretarías del ministerio y paralelamente a las políticas nacionales, con objetivos similares, y los esfuerzos por coordinarlas resultaron poco fructíferos. La oficina con competencia formal en materia de articulación intraministerial —la Coordinación General de Gestión— encontraba límites para ejercer sus funciones, principalmente por la presencia de vínculos informales que permitían eludir los procedimientos vigentes. Al respecto, un funcionario entrevistado del área indicaba que:

Lamentablemente eso no funcionó y creo que no funcionó nunca. Porque cuando se querían coordinar algunas cosas que iban un poco a contramano de lo que la orgánica indicaba o la lógica implicaba, el funcionario hacía un *per saltum* al ministro en este caso y explicaba las razones por que había que hacer algo distinto a lo que estaba previsto o planteado. (Entrevista N° 16, comunicación personal, 19/02/2024).

Por lo tanto, de acuerdo con el análisis efectuado en esta sección, entre 2010 y 2022 los ministerios nacionales y provinciales enfocados en lo productivo-industrial estuvieron sujetos a una dinámica de fragmentación que impidió la centralización y coordinación de acciones a nivel intraministerial, con una cartera de programas que presentaron bajos niveles de articulación entre sí. En lo que sigue de este capítulo, analizamos cómo interactúan las estructuras del Estado nacional y provincial en la formulación e implementación de las políticas.

2. Cohesión a nivel escalar

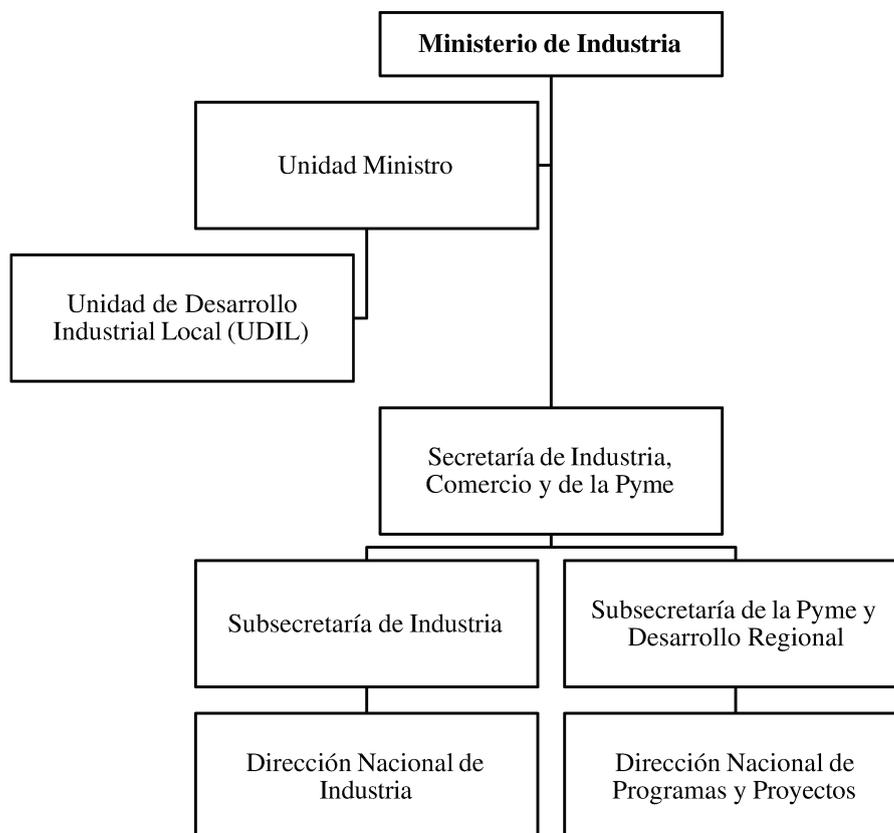
Como destacamos en el capítulo I, la cohesión a nivel escalar implica un proceso de articulación permanente entre las estructuras del Estado nacional y provincial, en el cual se formulan e implementan conjuntamente las políticas de desarrollo productivo-industrial, evitando la fragmentación de acciones (Fernández & García Puente, 2013). Siguiendo el esquema teórico-metodológico planteado al iniciar el trabajo, en esta sección consideramos la articulación escalar en la formulación de políticas de alcance nacional, así como los modos de coordinación que surgen durante la implementación de dichas políticas en el territorio provincial.

2.1. Articulación escalar en la formulación de políticas nacionales

Un punto de partida para examinar la articulación en el diseño de las políticas nacionales en materia productivo-industrial puede encontrarse en el número de áreas que poseen competencia para interactuar con las escalas provinciales. Como ilustra la Figura 1, hacia 2011, una parte significativa de las reparticiones del Ministerio de Industria tenían responsabilidades en este sentido. Mientras que la Dirección Nacional de Industria, ubicada bajo la Secretaría de Industria, Comercio y Pyme, promovía «la articulación de las políticas industriales con los Gobiernos Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires», la UDIL buscaba «potenciar y fortalecer alianzas con los actores locales en el proceso productivo-industrial actuando en coordinación con gobiernos provinciales y municipales» (decreto 2192/2009). Al mismo tiempo, la Dirección Nacional de Programas y Proyectos, dependiente de la Subsecretaría Pyme y Desarrollo Regional, pretendía apoyar y coordinar con las provincias «las acciones tendientes a fortalecer la aplicación de programas ya existentes y a ejecutar nuevos» (decreto 1356/2004).

Figura 1

Dependencias del Ministerio de Industria con funciones de coordinación con los Estados provinciales (2011).

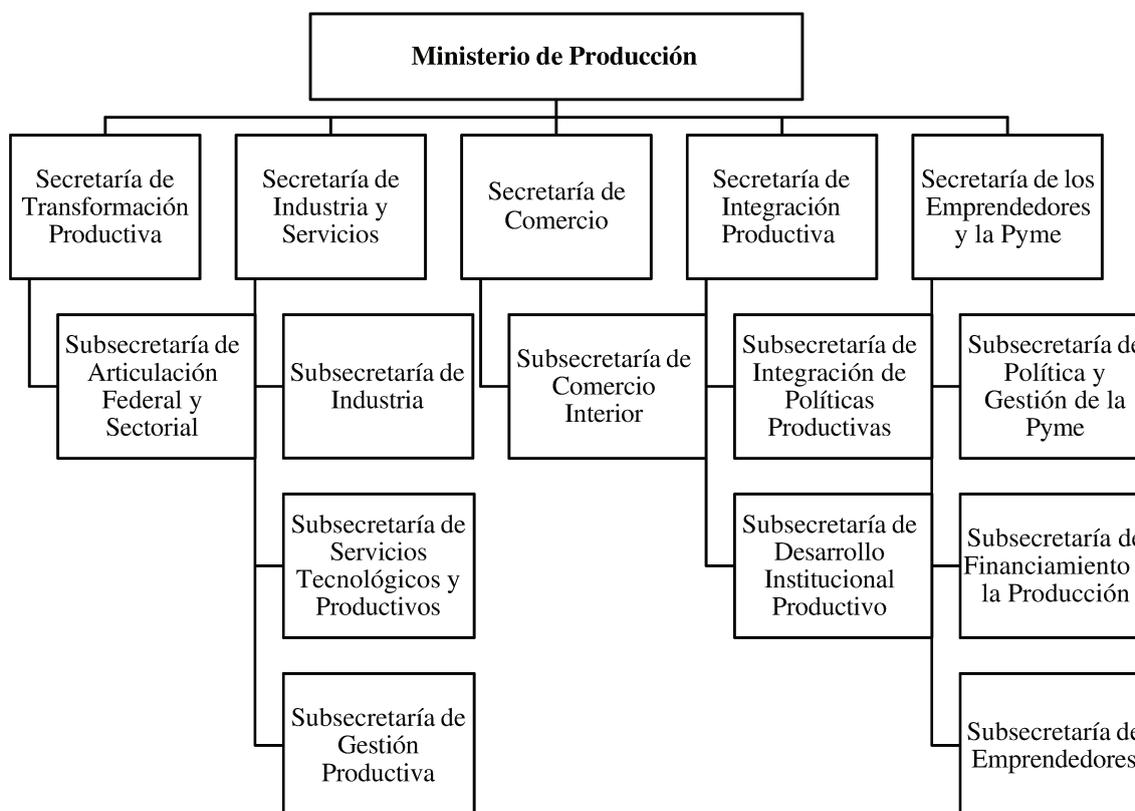


Fuente: elaboración propia con base en Mapa del Estado y entrevistas semiestructuradas

Con el esquema ministerial vigente desde diciembre de 2015, tendieron a incrementarse aún más las reparticiones involucradas en la articulación escalar de políticas. Esto se debió tanto a la ampliación de funciones del Ministerio de Producción —que dejó de centrarse exclusivamente en el sector industrial y sumó dependencias vinculadas al comercio y los servicios— como a la ya mencionada creación de nuevas estructuras con competencia en materia productiva e industrial. De acuerdo al nuevo organigrama (decreto 1/2016), al menos 10 subsecretarías tenían funciones relativas a la coordinación con los Estados provinciales, abarcando prácticamente a todas las secretarías ministeriales (Figura 2).

Figura 2

Dependencias del Ministerio de Producción con funciones de coordinación con los Estados provinciales (2016).



Fuente: elaboración propia con base en el decreto 1/2016 y entrevistas semiestructuradas.

Dado que la mayoría de las reparticiones del ministerio tenían competencias para interactuar con las provincias, se producían desarticulaciones cuando algunas de ellas intentaban formular una medida con un Estado provincial. Un funcionario de la Secretaría de Industria y Servicios expresó que, en ocasiones, se encontraba en situaciones en las que tanto su área como Integración Productiva mantenían una comunicación simultánea con un gobierno provincial por la misma problemática, lo que redundaba en una duplicación de esfuerzos. Desde la perspectiva de los integrantes de esta última secretaría, las tensiones se hallaban motivadas por el *input* que el área tenía sobre las necesidades de los actores locales. En una ocasión, la resolución del conflicto organizacional requirió la imposición de una directiva por parte de la máxima autoridad del ministerio:

Había mucho recelo de las otras Secretarías con respecto a Integración Productiva, porque nosotros conocíamos la realidad local (...). Generó todas esas rispideces hasta que en un encuentro que se hace en Buenos Aires, Sica⁴⁶ les dijo a todos los secretarios que a partir de ese momento en todo encuentro que se haga de producción tenían que estar los referentes locales de Casas de la Producción⁴⁷. (Entrevista N° 7, comunicación personal, 28/09/2023).

La composición más reciente de la estructura estatal, a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Productivo, permite advertir una reducción en el número de dependencias con funciones relativas a la coordinación con las provincias (Figura 3). Esto se debe a que se suprimieron algunas áreas —como la Secretaría de Transformación Productiva— y se redefinieron los objetivos y el rango institucional de otras dependencias, como la Secretaría de Comercio, la Secretaría de Minería y la Secretaría de Integración Productiva. Las responsabilidades de esta última dependencia fueron absorbidas la Dirección Nacional de Asuntos Productivos con las Provincias, un organismo encargado de «coordinar y proponer canales de comunicación y vinculación entre el Ministerio y las áreas responsables del desarrollo e implementación de políticas públicas productivas de las provincias». No obstante, de forma paralela a las tareas de coordinación nacional-provincial que esta dirección desempeñaba, cada subsecretaría disponía de un área encargada de articular sus programas con los gobiernos subnacionales⁴⁸. Por lo tanto, en el quehacer cotidiano del ministerio, prevalecía un esquema de interacciones fragmentarias entre las distintas reparticiones nacionales con los Estados provinciales, configuradas en torno a cuestiones puntuales, que poco contribuían a la cohesión escalar del Estado.

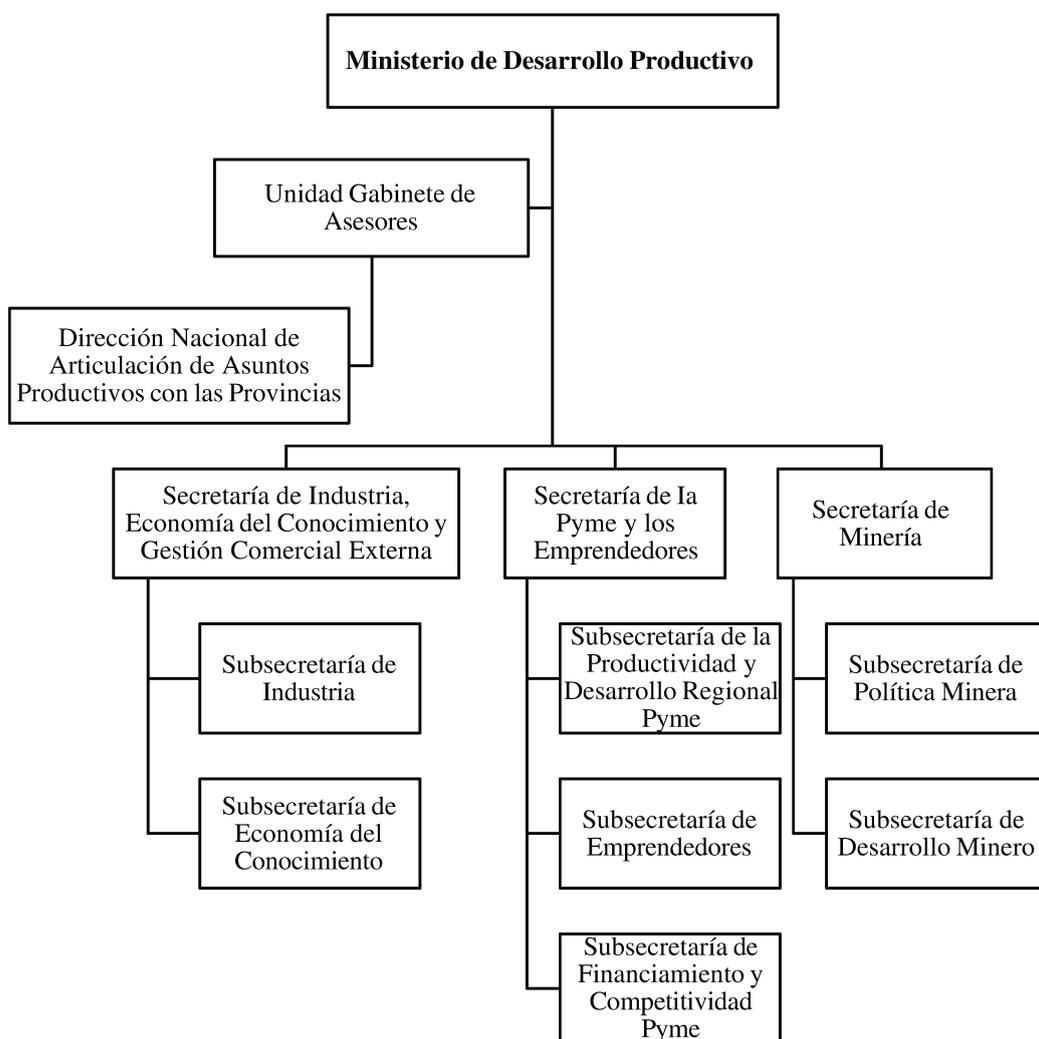
⁴⁶ Se refiere al Ministro de Producción y Trabajo de ese entonces, Dante Sica.

⁴⁷ Se trata de un programa que examinamos con mayor detalle en la próxima sección.

⁴⁸ Esta afirmación se desprende de lo señalado por una funcionaria entrevistada (Entrevista N° 6).

Figura 3

Dependencias del Ministerio de Desarrollo Productivo con funciones de coordinación con los Estados provinciales (2019).



Fuente: elaboración propia con base en la decisión administrativa 1080/2020 y entrevistas semiestructuradas.

Ahora bien, además de las interacciones que las reparticiones de los ministerios nacionales mantenían con las provincias, existían otros ámbitos de diálogo y co-definición de medidas entre las escalas estatales. Un ejemplo de ello fueron los Consejos Federales, los cuales pueden ser definidos como una «institución pública que reúne a representantes de Estados de las provincias o la Ciudad de Buenos Aires para el abordaje federal de un sector de políticas públicas determinado» (Sabato, 2023:14).

Sintéticamente, los Consejos adquirieron especial relevancia en la década de 1990⁴⁹, en el marco de las políticas de descentralización impulsadas a partir del reescalamiento del Estado nacional. El traspaso generalizado de funciones y competencias a las provincias, principalmente en materia de servicios sociales, alteró significativamente el vínculo entre las escalas del Estado, conllevando a una mayor necesidad de coordinación de acciones entre las mismas (Cao *et al.*, 2016).

En el ámbito productivo-industrial, entre 2010 y 2022 se conformaron los Consejos Federales de Apoyo a Emprendedores (ley 27.349), de la Economía del Conocimiento (resolución 280/23) y de la Producción (resolución 5-E/2017), a la vez que se mantuvieron activos los Consejos Federales de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (ley 25.300), de Industria (resolución 691/97), y de Ciencia, Tecnología e Innovación (ley 25.467). Estas instancias compartían como objetivo la «federalizar» las acciones productivas en todo el territorio, por lo que la participación en los Consejos representaba una oportunidad para los gobiernos provinciales de definir conjuntamente una política con el Estado nacional.

Sin embargo, en el caso de la provincia de Entre Ríos, los entrevistados del Ministerio de Producción cuestionan la calidad de los consejos como ámbitos reales de definición de una estrategia y política común. Más bien, coinciden en señalar que los mismos funcionan como instancias de difusión de políticas a las provincias y/o legitimación de decisiones ya adoptadas por las autoridades nacionales. Con relación a las políticas de fomento a la industria, un funcionario con rango de secretario indicaba que:

Las líneas políticas y estratégicas del Ministerio nacional nunca involucraron una consulta a la provincia. En alguna ocasión se hizo una suerte de encuentro de todas las oficinas de industria del país⁵⁰, pero eran instancias donde más que todo te comentaban qué iban a hacer, no eran instancias donde uno podía ir y pedir, o sugerir (...). No era una instancia donde federalmente se decidieran las políticas. (Entrevista N° 11, comunicación personal, 23/10/2023).

En algunos casos, las propuestas de los funcionarios nacionales eran percibidas como un intento por reducir la intervención del Estado provincial, por lo que tenían un efecto contraproducente en la coordinación de acciones. Un caso donde se verifica dicha

⁴⁹ Cao et al. (2016) estiman que se crearon 17 nuevos Consejos Federales entre 1989 y 1999.

⁵⁰ Se refiere al Consejo Federal de Industria.

dinámica fue el Consejo Federal Pyme, creado por la ley 25.300 con el objeto de constituirse como «el ámbito de coordinación entre las distintas jurisdicciones de las políticas relativas a la promoción de las MIPyMEs en todo el territorio nacional»⁵¹. En el marco de las medidas de desburocratización y simplificación productiva impulsadas por el Estado nacional entre 2015 y 2019, durante un encuentro del consejo se propuso a los gobiernos provinciales centralizar toda la información relativa a dicho segmento de empresas en un registro nacional. Sin embargo, un funcionario del Estado provincial advirtió que la propuesta implicaba una pérdida de información clave para diseñar una política productiva propia, por lo que manifestó su desacuerdo:

Ellos lo que planteaban es «usemos este registro y eliminemos toda la burocracia provincial», ¿cuál era el problema? el flujo de información quedaba en la Nación y en la provincia nos quedábamos sin las herramientas básicas de masa crítica para hacer política pública o para tener un termómetro de cómo está la situación. (...) Es cierto que hay que evitar la duplicación de trámites y demás, en la medida en que esa información que se genera fluya libremente. Si queda aprisionada en un lugar, les quita peso o sentido a las instancias provinciales. (Entrevista N° 9, comunicación personal, 18/10/2023).

Por lo tanto, desde la perspectiva de los funcionarios del Estado provincial, los Consejos Federales no se constituyen como ámbitos genuinos para el co-diseño de una estrategia o política productiva común, o para la coordinación efectiva de las políticas nacionales, sino que son percibidos como instancias utilizadas por la Nación para difundir y comunicar sus acciones⁵², o plantear medidas definidas con anterioridad, las cuales pueden eventualmente limitar la autonomía de la provincia con relación al desarrollo productivo.

Ahora bien, si trascendemos el estudio de los Consejos Federales, es posible verificar casos en donde el Estado nacional procedió a formular políticas propias sobre la base de experiencias desarrolladas en Entre Ríos. Al respecto, una funcionaria informó que los

⁵¹ Artículo 45 de la ley nacional 25.300.

⁵² Esta apreciación de los funcionarios provinciales coincide con lo informado por el Estado nacional. Por ejemplo, en un informe al Congreso de la Nación, se informaba que la Sepyme «ya realizó dos convocatorias del Consejo Federal PyME, a las que asistieron representantes de todas las provincias del país, en donde se dieron a conocer los beneficios que proporciona la Ley PyME, al igual que la totalidad de los programas que la Subsecretaría PyME brinda para asistir a las micro, pequeñas y medianas empresas» (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016).

programas nacionales «Nodos de la Economía del Conocimiento» y «Argentina Programa», impulsados entre 2021 y 2022, fueron concebidos a partir de iniciativas impulsadas por gobiernos locales. El primer programa tuvo por objeto promover agrupamientos de empresas e instituciones orientadas a la producción de bienes y servicios de la economía del conocimiento. Según lo indicado por el entrevistado, surgió con la intención de financiar un proyecto para la conformación de un distrito tecnológico en el municipio de Paraná⁵³. La segunda iniciativa, *Argentina Programa*, tuvo por finalidad la formación de programadores a partir de una propuesta impulsada originalmente por el gobierno de Concordia en 2020 (Diario Uruguay, 2020). Ambas políticas fueron lanzadas posteriormente por la Secretaría de Industria, Economía del Comercio y Gestión Comercial Externa del Ministerio de Desarrollo Productivo⁵⁴.

Sin embargo, aunque tanto Nodos como Argentina Programa se inspiraron en experiencias de localidades entrerrianas, estos programas no implicaron una incidencia planificada y coordinada del Estado provincial en la definición de una política conjunta⁵⁵ —con objetivos y responsabilidades compartidas—; más bien, se trató de iniciativas de los municipios que fueron replicadas por la Nación a partir de su incorporación a la cartera de programas nacionales. En ese sentido, los funcionarios del Ministerio de Producción resaltan que no han tenido incidencia alguna en la formulación de medidas nacionales, y que dicha situación parece extenderse a la mayoría de las provincias, producto de la ausencia de recursos de estas jurisdicciones para solventar sus propias acciones en materia productivo-industrial:

Lo que no hay es un federalismo real. Nación desarrolla sus programas y después invita a las provincias a que los ejecuten, pero siempre viene con su impronta. Y las provincias aceptan ese juego en el sentido de que Nación es el que pone la plata (...) el grueso de la plata lo pone Nación, entonces ellos establecen las condiciones. (Entrevista N° 8, comunicación personal, 17 de octubre de 2023).

⁵³ Se otorgó un aporte de \$19.995.800 de pesos para financiar dicho proyecto (resolución 931/2021 de la Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa).

⁵⁴ Resoluciones 208/2021 (Argentina Programa) y 441/2021 (Nodos de la Economía del Conocimiento).

⁵⁵ La única experiencia de co-diseño de una política, oportunamente destacada por los entrevistados nacionales, fue el programa de fomento industrial para La Rioja y Catamarca (resolución 349/2021). Se trató de una iniciativa que contemplaba el otorgamiento de subsidios para la contratación de nuevos trabajadores en los sectores de fabricación de indumentaria y calzado, y fue resaltada por los funcionarios por la alta incidencia que tuvieron los ministerios de dichas provincias en su formulación y gestión.

Esa concentración de los recursos y tareas de formulación de las políticas en el Estado nacional implica, a su vez, que no suelen considerarse las distintas realidades de las provincias a la hora de diseñar una medida nacional o acceder a la asistencia productiva. A modo ilustrativo, sobre el Programa de Desarrollo de Parques Industriales, un informante del ministerio provincial indicó que la iniciativa tomó como base la normativa de la provincia de Buenos Aires, por lo que la Dirección General de Industria de la provincia tuvo que encarar un proceso de regularización de predios y áreas a fin de cumplir con los requisitos del programa:

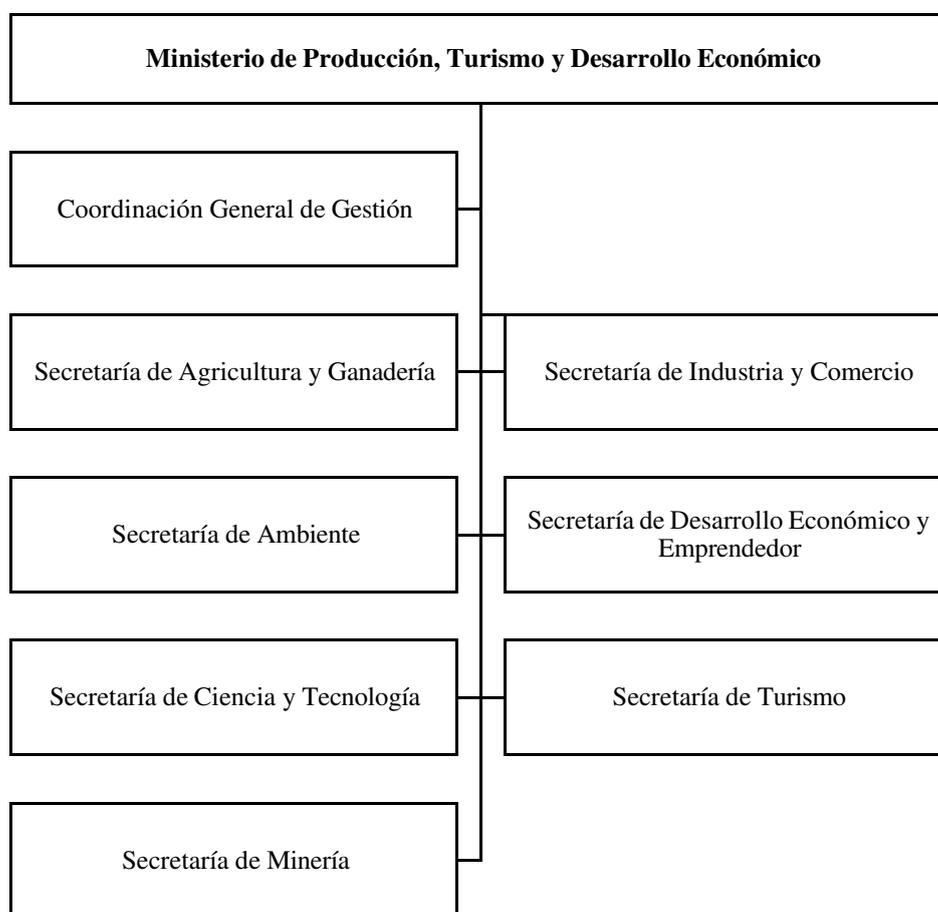
Fue un programa que vino de Nación a las provincias con un formato preseteado, donde la provincia se tuvo que adecuar a esa normativa y buscar la manera de cómo ingresar. No fue un programa federal que miró todas las instancias provinciales, sino que tuvimos que adecuarnos a una política nacional preestablecida. (Entrevista N° 9, comunicación personal, 18 de octubre de 2023).

Dada esta definición unilateral de las políticas en torno al Estado nacional, las dependencias del Ministerio de Producción de Entre Ríos centraron sus esfuerzos en facilitar la «bajada» de los programas predefinidos para su implementación a escala provincial. Si consideramos las competencias de las secretarías según el decreto 320/2020, puede observarse que prácticamente todas estas áreas tenían como responsabilidad interactuar con el Estado nacional dentro de su respectivo ámbito de influencia (Figura 4). A modo ilustrativo de lo planteado, hacia principios de 2022 la Secretaría de Desarrollo Económico y Emprendedor destacaba como un hito de gestión que:

Más de 1.400 empresas entrerrianas *fueron asistidas para el acceso a las más de 30 líneas y políticas nacionales* como créditos directos Fondep; Programa de Apoyo a la Competitividad en sus ediciones Empresas y Emprendedores; Línea de Inversión Productiva Pyme; Programa Desarrollo Productivo Pyme-Fondep ANR; Programa de Crédito Fiscal; y Programa de Desarrollo de Proveedores. (Gobierno de Entre Ríos, 2022:181, el subrayado es nuestro).

Figura 4

Dependencias del Ministerio de Producción, Turismo y Desarrollo Económico de Entre Ríos con funciones de coordinación con el Estado nacional (2020).



Fuente: elaboración propia con base en el decreto 320/2020 y entrevistas semiestructuradas.

Ahora bien, conviene profundizar si el Ministerio de Producción de Entre Ríos efectivamente se constituyó como una instancia de enlace y articulación para implementar las políticas y recursos del Estado nacional en el espacio provincial, lo que indagamos a continuación.

2.2. Articulación escalar en la implementación provincial de las políticas nacionales

En este último apartado examinamos los modos de coordinación de las políticas industriales durante su implementación en la provincia de Entre Ríos. El foco de nuestro análisis se encuentra puesto en el papel que la estructura estatal provincial, el Ministerio de Producción, cumple en la ejecución de recursos y la gestión de iniciativas impulsadas por el Estado nacional. En tal sentido, la fase de implementación puede asimilarse al

momento en que los ministerios nacionales efectúan la transferencia⁵⁶ externa de fondos para la ejecución de sus programas por parte los destinatarios de las políticas.

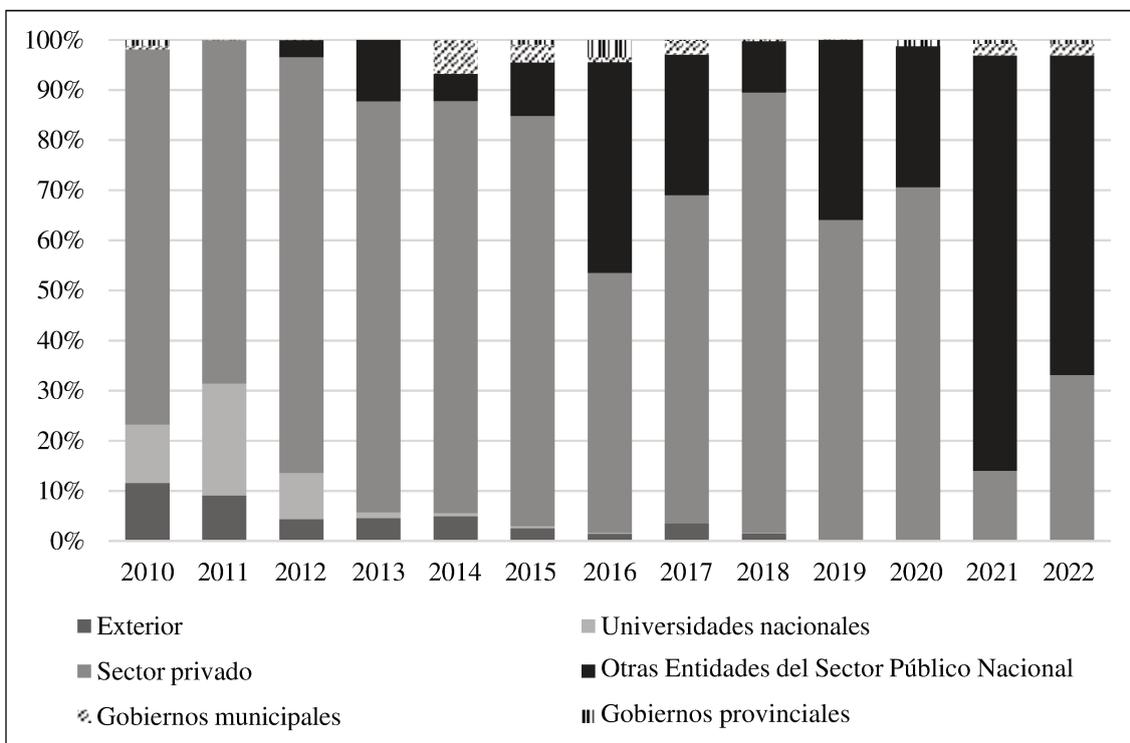
Una primera cuestión a considerar es que, en general, las estructuras de los Estados provinciales y municipales cumplen un papel subsidiario en la gestión del financiamiento nacional vinculado a la política industrial. La Gráfica 18 indica el destino de las transferencias efectuadas por los distintos ministerios nacionales a lo largo del período bajo estudio. Como podrá observarse, entre 2010 y 2022 los fondos se canalizaron predominantemente hacia el sector privado. En 2016 se incrementaron las transferencias hacia otras entidades del sector público nacional, en particular fondos fiduciarios y bancos públicos, que se distribuyeron principalmente hacia el FONDEAR (39%), el Banco de Inversión y Comercio Exterior (30%) y el FONAPyME (18%), mientras que en 2021 el aumento en dichas transferencias correspondió en un 96% al FONDEP y el FOGAR. Por su parte, los recursos canalizados a través de las estructuras estatales subnacionales⁵⁷ correspondieron, en su mayoría, a subsidios otorgados a parques industriales y a transferencias con fines específicos. En este último caso, el incremento en las transferencias a provincias visible en 2016 se debe a una ayuda económica de \$151 millones otorgada a 19 jurisdicciones, a fin de asistir a industrias afectadas por la quita de subsidios a la energía (resolución 327/2016).

⁵⁶Las transferencias comprenden «gastos que implican salidas de fondos que no suponen una contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes son no reintegrables por los beneficiarios y de carácter gratuito» (Ministerio de Economía de la Nación, 2016). Se consideran las transferencias dirigidas a financiar gastos corrientes como de capital.

⁵⁷ Las transferencias a instituciones provinciales o municipales son subvenciones que tienen por objeto expreso financiar sus erogaciones corrientes y de capital, entendiendo por subvención al acto de acudir para la atención de ciertas necesidades de provincias y municipios mediante una asistencia financiera no reintegrable y gratuita

Gráfica 18

Destino de las transferencias del Ministerio de Industria (2010-2015); de Producción (2016-2018); de Producción y Trabajo (2019); y de Desarrollo Productivo (2020-2022).



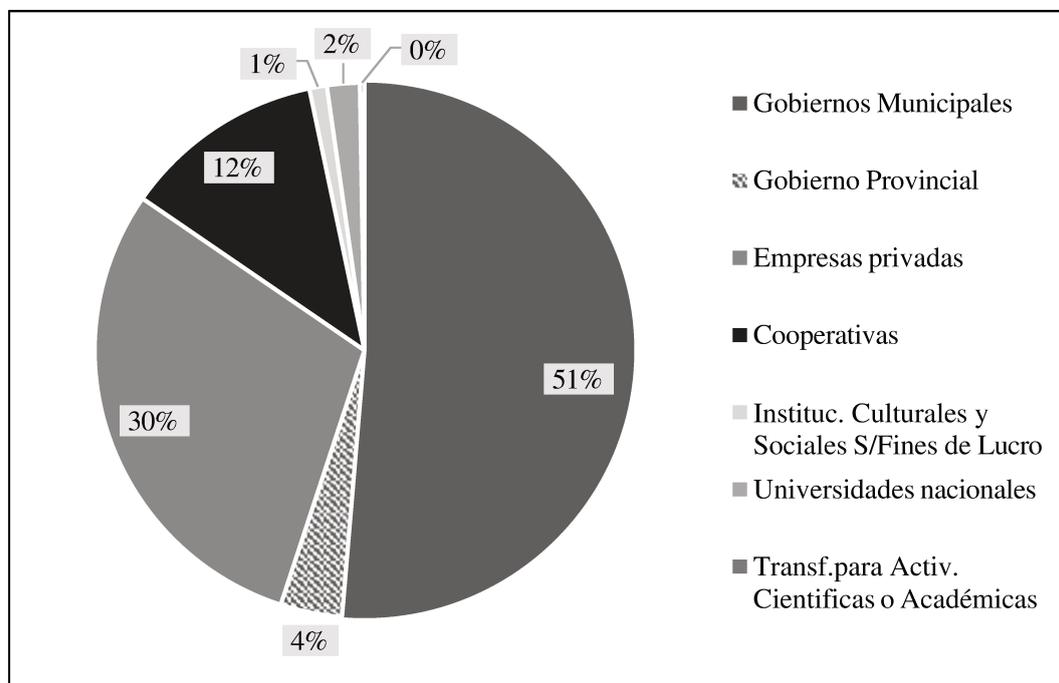
Nota. El dato correspondiente a 2019 no incluye las transferencias de las Secretarías de Gobierno de Agroindustria y de Trabajo.

Fuente: elaboración propia con base en Presupuesto Abierto (gastos por jurisdicción, desagregado según objeto del gasto).

Si desagregamos dichas transferencias según su ubicación geográfica en la provincia de Entre Ríos (Gráfica 19), puede advertirse que los principales destinatarios de los fondos han sido los Estados municipales (51%), seguidos por las empresas privadas (30%) y cooperativas (12%). Apenas el 4% de los recursos nacionales invertidos en la provincia se canalizaron a través de las estructuras del Estado provincial. Es decir, en lo que hace a la gestión del financiamiento para implementar las políticas en el territorio provincial, las estructuras del Estado nacional presentan un bajo nivel de coordinación de acciones con el Ministerio de Producción de la provincia.

Gráfica 19

Destino de las transferencias del Ministerio de Industria (2010-2015); de Producción (2016-2018); de Producción y Trabajo (2019); y de Desarrollo Productivo (2020-2022) a la provincia de Entre Ríos.



Nota. El dato correspondiente a 2019 no incluye las transferencias de las Secretarías de Gobierno de Agroindustria y de Trabajo.

Fuente: elaboración propia con base en Presupuesto Abierto (gastos por jurisdicción, desagregado por ubicación geográfica y objeto del gasto).

De acuerdo con el relevamiento realizado, podemos destacar una experiencia puntual de implementación coordinada de políticas a partir de la transferencia de recursos entre el Estado nacional y provincial. Se trata del Programa Global de Crédito para la Reactivación del Sector Productivo, creado por decreto 760/2020. Esta iniciativa, de origen nacional, fue financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo a partir de una reorientación de créditos de contratos preexistentes⁵⁸. Con el objetivo de «establecer un mecanismo de coordinación y ejecución de recursos con las distintas jurisdicciones del

⁵⁸ Se reorientaron fondos de los siguientes programas para acumular un total de U\$S 497 millones: Programa de Desarrollo de las Provincias del Norte Grande (2776/OC-AR), Programa de Inversiones Municipales (2929/OC-AR), Programa de Competitividad de Economías Regionales (3174/OC-AR), Programa de Becas en Ciencia y Tecnología (3066/OC-AR), Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior II (DAMI II) (3780/OC-AR), Programa de Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia y a la Política de Universalización de la Educación Inicial (4229/OC-AR), Programa de Mejora de la Capacidad de Gestión de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (4500/OC-AR), Programa de Apoyo al Financiamiento de Infraestructura Productiva en Argentina (4502/OC-AR), y Programa de Estructuración del Túnel Internacional Paso de Agua Negra (PETAN) (3867/OC-RG).

país a fin de fortalecer las economías regionales» el Estado nacional creó el Proyecto de Fomento y Fortalecimiento de Acceso al Crédito Pyme (resolución 684/2021) que comprendía el aporte a fideicomisos de gobiernos provinciales. A través del FONDEP, el Estado nacional transfirió a la provincia \$400 millones de pesos para capitalizar el FOGAER y otorgar garantías a entidades financieras, mejorando así las condiciones de acceso al crédito a MiPymes (decreto 4167/2021). En este caso, la coordinación entre las estructuras estatales resultó en la definición de objetivos compartidos, la asignación de responsabilidades y la transferencia de recursos. No obstante, ya hemos mencionado que la administración del FOGAER es una responsabilidad primaria del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la provincia, con intervenciones parciales del Ministerio de Producción, por lo que el primer organismo fue el encargado de ejecutar el financiamiento nacional.

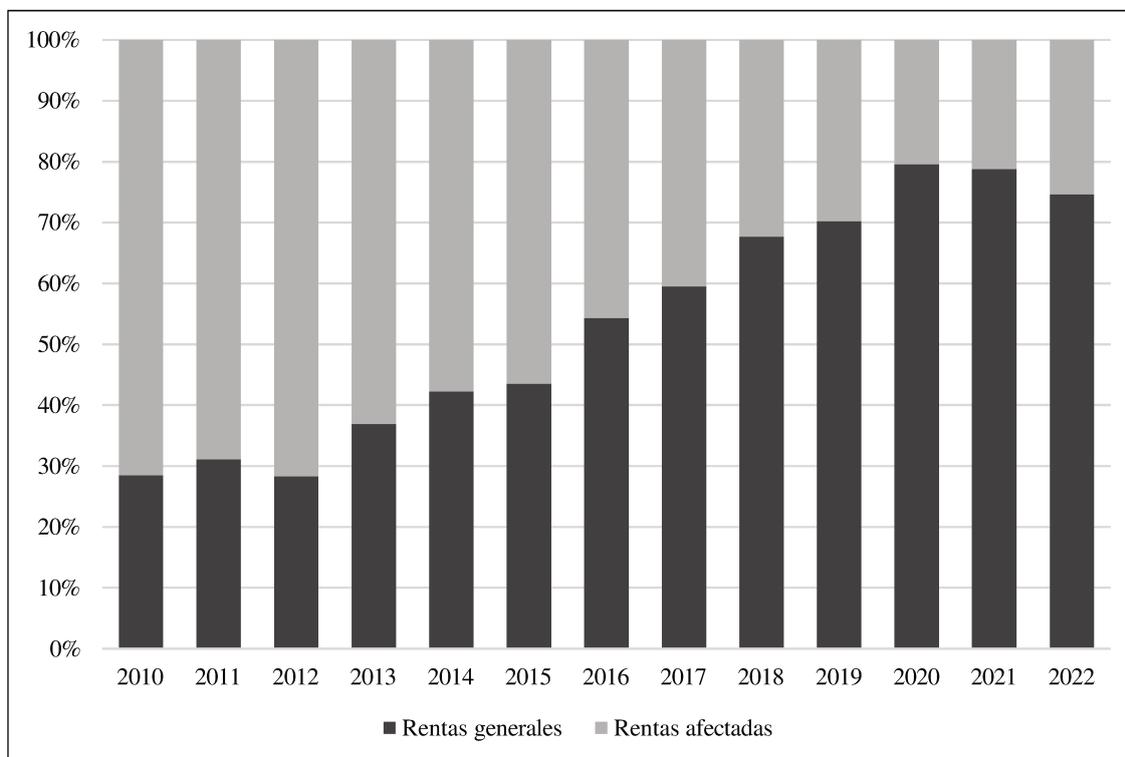
Pese a ello, cabe destacar que el Ministerio de Producción sí ha ejecutado recursos provenientes de otras dependencias del Estado nacional. La Gráfica 20 ilustra el gasto de dicha cartera desagregado según su fuente de financiamiento, distinguiendo entre rentas generales —recursos del tesoro provincial— y rentas afectadas —fondos con asignación específica que surgen de fuentes de financiamiento externas, principalmente del gobierno central. En promedio, el 47% de los recursos ejecutados por el Ministerio de Producción entre 2010 y 2022 fueron de origen externo, y exhibieron una tendencia decreciente en el período, representando el 72% en 2010 y el 22% en 2022.

Cabe señalar, no obstante, que estos fondos nacionales no correspondieron a recursos mayoritariamente orientados a fomentar el sector industrial, sino fundamentalmente la actividad primaria. Bajo el rótulo «transferencias internas» correspondiente a las rentas afectadas de la provincia⁵⁹, aparecen indicados, entre otros, diversas líneas de financiamiento provenientes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación para productores tamberos, ganaderos, arroceros, lecheros, así como aportes específicos para asistir en la emergencia al sector agropecuario y citrícola. Por lo tanto, en lo relativo a la gestión de recursos nacionales, existió una mayor interacción del Ministerio de Producción con las estructuras del Estado nacional asociadas al fomento de la actividad primaria.

⁵⁹ Los datos pueden consultarse en el apartado «estado de situación de saldos no utilizados de rentas afectadas» de la cuenta general del ejercicio de cada año.

Gráfica 20

Ejecución presupuestaria del Ministerio de Producción de Entre Ríos según fuente de financiamiento, 2010-2022.



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Contaduría General de la provincia.

El análisis que hemos realizado hasta este punto, referido a la articulación entre las escalas estatales, permite constatar el papel subsidiario que el Ministerio de Producción de Entre Ríos cumple en la gestión de los programas nacionales vinculados al desenvolvimiento productivo e industrial. Este relegamiento de la estructura estatal provincial reduce sustancialmente sus posibilidades para erigirse como una instancia de enlace y articulación estratégica con el Estado nacional. La provincia no sólo presenta una baja incidencia en la formulación de las políticas y estrategias productivas nacionales, como vimos anteriormente, sino que los principales recursos vertidos por la estructura del Estado nacional en la implementación de sus políticas se canalizan por vías alternativas —como municipios, empresas y cooperativas— configurando una suerte de «salto» de escalas.

Para profundizar el estudio de esa dinámica de (des)articulación escalar, examinamos a continuación tres políticas nacionales que contribuyen a comprender los modos de coordinación que se dieron entre el Estado nacional y provincial entre 2010 y 2022:

Desarrollo de Parques Industriales; Capacitación 4.0 y Nodos de la Economía del Conocimiento; y Casas de la Producción. Dichos programas fueron seleccionados en función de sus objetivos formales, dado que, a diferencia de la mayoría de políticas nacionales, prevén un cierto nivel de coordinación con los Estados provinciales. En el caso de las iniciativas vinculadas a la economía del conocimiento, dado que refieren a una misma temática, son analizadas conjuntamente.

El Programa de Desarrollo de Parques Industriales (de ahora en más PDPI) fue una iniciativa implementada a lo largo de todo el período bajo estudio. Fue inicialmente impulsada por el Ministerio de Industria de la Nación desde 2010, continuada por el Ministerio de Producción entre 2016 y 2019, y relanzada por el Ministerio de Desarrollo Productivo en 2020. El programa brinda financiamiento para realizar estudios para la constitución de emplazamientos industriales, ejecución de obras de infraestructura intra y extramuros, radicación de empresas o ampliación de sus capacidades productivas, y adquisición de lotes. Si bien abarca el otorgamiento de créditos, el instrumento más utilizado del programa han sido los aportes no reintegrables a provincias y municipios para financiar obras de infraestructura, por lo que puede ser calificada como una política transversal —sin distinción de sectores— que pretende mejorar la competitividad industrial de un determinado territorio.

En Entre Ríos, previamente hemos señalado que el Ministerio de Producción no tuvo incidencia en el proceso de formulación del PDPI y que, de acuerdo a la perspectiva de sus integrantes, se trató de una medida «preseteada» por la Nación. Pese a ello, los entrevistados acreditan que la necesidad de acceder al financiamiento nacional motivó a una reorganización de la política industrial provincial. Una de las condiciones para el otorgamiento de subsidios era la inscripción en el Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI), para lo cual los emplazamientos debían contar con avales técnicos del gobierno provincial. En virtud de ello, desde 2012 la Dirección General de Industria y Parques Industriales inició un proceso de regularización de su normativa a fin de cumplir con los requerimientos fijados por el Estado nacional y lograr implementar el PDPI en la provincia. Hacia 2020, se habían regularizado 26 parques industriales.

En este caso, la competencia del Estado provincial en materia de emplazamientos industriales abrió un margen de participación en el programa nacional. Sin embargo, se trató de una intervención dirigida a cumplimentar los requisitos de la política y

«destrabar» el acceso a los subsidios del Ministerio de Industria de la Nación. Una vez que los parques industriales estuvieron inscriptos en el RENPI, los recursos fueron transferidos y ejecutados directamente por los gobiernos municipales, alcanzando a 13 localidades por aproximadamente \$24 millones de pesos entre 2011 y 2017⁶⁰. En este caso, prevaleció una modalidad de articulación directa entre la Nación y los municipios, con una incidencia del Estado provincial que se limitó a tareas administrativas.

Una dinámica similar, de vinculación directa con los municipios, puede ser observada en los programas de Capacitación 4.0 y Nodos de la Economía del Conocimiento. Ambas políticas se inscriben en las herramientas impulsadas por la Subsecretaría de Economía del Conocimiento desde el año 2020. Como mencionamos en el capítulo III al examinar la capacidad presupuestaria, dicha dependencia del Estado nacional recibió una ampliación de recursos que posibilitó la formulación de distintos programas de financiamiento en el contexto de pandemia.

El programa Capacitación 4.0, creado por resolución 115/2020, tuvo por objetivo «fortalecer las economías locales mediante la asistencia financiera a las administraciones municipales para el desarrollo de capacitaciones y actividades de formación». Inicialmente los destinatarios del financiamiento fueron los municipios, pero la política fue posteriormente ampliada para incluir a los gobiernos provinciales en función de «la alta demanda en diferentes divisiones territoriales del país» (resolución 130/2021). Entre 2020 y 2022, el Estado nacional financió un total de 387 proyectos de capacitación que demandaron una inversión cercana a los \$177 millones de pesos, de los cuales Entre Ríos recibió \$11.9 millones para implementar 17 iniciativas (Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, 2021b).

Por otra parte, como mencionamos, el programa Nodos estuvo dirigido a brindar financiamiento a provincias, municipios y personas jurídicas para promover la conformación de *clusters* vinculadas a la economía del conocimiento. El Ministerio de Desarrollo Productivo desembolsó cerca de \$920 millones de pesos en subsidios para impulsar 65 proyectos a nivel nacional entre 2020 y 2022, y la provincia de Entre Ríos recibió \$34 millones para financiar dos propuestas de la Asociación Civil Polo

⁶⁰ Para dicha estimación, se consideraron las resoluciones 6/2011; 222/2011; 165/2012; 167/2012; 265/2013; 291/2013; 355/2014; 375/2014; 141/2015; 265/2015; 107/2016; 305 - E/2016; 596 - E/2016; 617 - E/2016; y 403-E/2017 del Ministerio de Industria y Ministerio de Producción de la Nación.

Tecnológico del Paraná y la Municipalidad de Paraná (Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, 2023).

Si bien tanto Capacitación 4.0 como Nodos estaban dirigidos a gobiernos provinciales, en Entre Ríos las tareas de diseño de los proyectos y la ejecución de fondos recayeron sobre los municipios y el sector privado. El Estado provincial, a través del Ministerio de Producción, no presentó incidencia alguna en la gestión de dichos programas. Al igual que el PDPI, la implementación de las políticas tuvo lugar a partir de un «salteo» de la escala estatal provincial, dado que su estructura organizacional no asumió ninguna función en aspectos tales como la administración de los recursos o el seguimiento de los proyectos productivos. El principal vínculo que tenían los funcionarios provinciales con la Nación y los municipios en relación con estos programas era de índole informativo, por lo que no existía una articulación escalar de las acciones nacionales en el territorio provincial.

No obstante, incluso en los casos en que las políticas eran gestionadas directamente entre la Nación y los municipios, estas escalas de gobierno no eran percibidas por las autoridades nacionales como el actor «ideal» con el que implementar la política, fundamentalmente por la carencia de capacidades técnicas que presentaban. Sobre el programa Nodos, una funcionaria entrevistada expresaba:

Si el polo ya tenía figura de asociación civil, se le transfería a la asociación civil. Había algunos nodos que todavía no estaban constituidos como asociaciones, entonces ahí si el dinero iba al municipio (...). Los municipios, dependiendo mucho la capacidad que tuvieran de gestión, tuvieron algunos problemas de rendición de los programas. (Entrevista N° 6, comunicación personal, 26/09/2023).

Otra medida del Estado nacional implementada en el período, que aporta elementos para comprender los modos de coordinación de las políticas, fue el programa «Casas de la Producción» (2016-2019). La iniciativa consistió en una estrategia de descentralización del Ministerio de Producción mediante la apertura de sedes regionales y locales en las provincias. Fue impulsada por la entonces Dirección Nacional de Articulación Productiva, que tenía como responsabilidad primaria «establecer canales de interacción

permanente con las áreas encargadas del desarrollo productivo de los gobiernos provinciales y locales para la articulación de políticas productivas y de apoyo a distintos sectores»⁶¹.

A diferencia de los programas mencionados anteriormente, Casas de la Producción no ofrecía recursos propios —como créditos y/o aportes no reintegrables— sino que tenía como objetivo asesorar sobre la oferta de políticas y beneficios del ministerio a sus destinatarios. Se trató de una redefinición de las oficinas GenIAs impulsadas por el Ministerio de Industria, ya que ambas iniciativas pretendían ampliar el alcance y facilitar la implementación de las medidas nacionales con pymes, emprendedores y gobiernos subnacionales. En 2017, Casas de la Producción contaba con 25 sedes que ofrecían asistencia técnica y algunas líneas de financiamiento, como los créditos del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), el Fondo Nacional para la Pyme, Sociedades de Garantías Recíprocas «Garantizar», Clubes de Emprendedores, Expertos PyME, Fondo Semilla, y PyMEs D (Secretaría de Integración Productiva, 2017).

Si bien el programa preveía la articulación de acciones con los ministerios productivos de las provincias, los entrevistados indican que su implementación en Entre Ríos generó un conjunto de desfasajes entre la Nación y la provincia. Desde la perspectiva de un funcionario provincial, el Estado nacional pretendía «competir territorialidad a las instancias provinciales, para que el sector productivo tuviera una suerte de cara en territorio de la Nación» y terminaba desplazando al Estado provincial a través de una gestión directa de los programas con los actores productivos. En tal sentido, consideraban que tanto Casas de la Producción como otras iniciativas similares —las oficinas GenIAs y las Agencias de Desarrollo⁶²— presentaban limitaciones:

Hasta entonces siempre hubo esa tentación de Nación de aterrizar y desplazar la incidencia que puede tener una instancia provincial. Es como decir «los recursos son míos, los gestiono directamente yo con los interesados». Lo que pasa es que para eso necesitas una estructura institucional muy grande, tenés que tener competencias territoriales que no las tenés. (Entrevista N° 16, comunicación personal, 19/02/2024).

⁶¹ Decisión administrativa 193/2016

⁶² Las Agencias de Desarrollo fueron creadas en el marco de la Ley 24.467 de 1995. Son oficinas encargadas de brindar asistencia al sector productivo en todo el territorio nacional y se encuentran conformadas por actores del ámbito público (provincias, municipios) y privado (asociaciones empresariales).

Por otro lado, desde la mirada nacional, uno de los coordinadores del programa indicó que no lograron desarrollar un vínculo con el gobierno provincial hasta el cambio de autoridades en 2017, en el marco de la reestructuración del Ministerio de Producción y su conversión en una secretaría:

De 2017 para adelante pudimos empezar a trabajar de manera articulada, ¿antes que pasaba? no era que no trabajaba, pero solamente te buscaban cuando se le quemaban los papeles acá y no sabían que hacer, entonces que la solución venga del gobierno nacional. (Entrevista N° 7, comunicación personal, 28/09/2023).

Las acciones que se llevaron a cabo a partir de entonces, sin embargo, tampoco implicaron mayores niveles de articulación de políticas entre el Estado nacional y provincial. Más bien, giraron en torno a la organización de instancias de vinculación institucional como el Gabinete Productivo Federal⁶³, en donde los funcionarios nacionales y provinciales mantenían encuentros con el sector privado y las autoridades locales para difundir la oferta de políticas disponibles en el ámbito de cada ministerio. Dado el carácter limitado de estas interacciones —sólo se buscaba informar sobre las distintas ventanillas de acceso a los programas de financiamiento— las mismas no implicaron una implementación coordinada de las políticas entre las estructuras nacionales y provinciales, ni tampoco ofrecieron una oportunidad para formular una política o estrategia productiva común.

Por lo tanto, las vías que el Estado nacional estableció para la ejecución de sus programas, fundamentalmente a través de un vínculo directo con los municipios y el sector productivo, soslayaron el papel del Estado provincial en la implementación de la política productivo-industrial. Estas formas de coordinación guardan semejanza con lo sucedido en otras jurisdicciones provinciales, como Santa Fe, en donde el Estado nacional exhibió un patrón de comportamiento similar (García Puente, 2020).

Frente a la ausencia de una implementación coordinada de los programas nacionales en el territorio provincial —y por ende una baja cohesión escalar del aparato estatal— el rol que el Ministerio de Producción de Entre Ríos terminó desempeñando con relación a los programas nacionales quedó reducido a tareas administrativas y algunas gestiones puntuales. Los funcionarios provinciales destacan acciones como la difusión de las

⁶³ Más allá de esta mención que la funcionaria entrevistada hizo acerca del Gabinete, no encontramos información relativa a la creación de esta política, y tampoco fue incluida en las memorias del estado de la Nación del período.

medidas vigentes en el ámbito nacional, o gestiones de índole administrativa y política para agilizar la «bajada» del financiamiento. Más allá de algunas excepciones, como el caso de la integración de recursos entre el FONDEP y el FOGAER, el análisis realizado permite advertir que no se desarrollaron mecanismos de coordinación efectivos entre el Estado nacional y provincial en la implementación de las políticas.

Conclusiones

En este último capítulo, procuramos avanzar en el estudio de las capacidades del Estado nacional y provincial a partir del análisis de su cohesión interna. Siguiendo la estrategia metodológica planteada en el capítulo I, en la primera sección examinamos la articulación horizontal del aparato estatal observando los mecanismos de centralización y coordinación de acciones en forma inter e intraministerial. Posteriormente, analizamos la articulación escalar entre el Estado nacional y provincial en la etapa de formulación e implementación de las políticas y programas.

Con relación a la cohesión a nivel horizontal, nuestro análisis indica que las funciones relativas al desarrollo productivo se encuentran dispersas entre distintas estructuras organizacionales del Estado nacional y provincial. A su vez, dentro de los ministerios productivo-industriales examinados en esta investigación, prevalece una dinámica de desarticulación de las dependencias internas y sus políticas públicas. La introducción de nuevas medidas por adición, sin avanzar en la articulación del conjunto de programas vigentes, configura un esquema de intervención con bajos grados de coordinación, limitando así la coherencia de la intervención estatal en el campo de la política industrial.

La fragmentación horizontal al interior del aparato estatal nacional y provincial se retroalimenta, a su vez, con una fragmentación de las acciones entre las escalas estatales. La evidencia presentada en este capítulo sugiere que, si bien existen una multiplicidad de organismos y ámbitos institucionales para incentivar el diálogo y la coordinación entre el Estado nacional y las provincias, en el caso de Entre Ríos, el Estado provincial no ha tenido incidencia en la formulación de las políticas nacionales, cuyo diseño se concentra unilateralmente en la escala nacional. A su vez, en la etapa de implementación de las medidas, las estructuras del Estado entrerriano tampoco se erigen como un punto nodal para articular las acciones nacionales en el espacio subnacional. Esto último se explica, como bien dan cuenta los programas examinados en la sección anterior, por las conectividades fragmentarias y variables que surgen entre las oficinas del Estado

nacional, los municipios y el sector productivo, y cuyo denominador común es el «salteo» o la omisión de la escala estatal provincial.

REFLEXIONES FINALES

El inicio del siglo XXI encontró a los países latinoamericanos en general, y Argentina en particular, buscando avanzar en estrategias de desarrollo a partir de un reposicionamiento del Estado en el ámbito de la política industrial. En el presente trabajo, nos propusimos analizar si el Estado nacional y provincial de Entre Ríos habían avanzado o no en la construcción de capacidades estatales que contribuyan al desarrollo en ese escenario de reposicionamiento del Estado, entre los años 2010 y 2022.

Nuestro punto de partida fue el reconocimiento de que aquellos Estados que lograron impulsar recientemente un proceso de desarrollo industrial para promover el cambio estructural lo hicieron sobre la base de un Estado fortalecido en sus capacidades. A partir de una revisión de la literatura que examina el rol de la intervención estatal en las experiencias de industrialización reciente, realizada en el primer capítulo, definimos un esquema teórico-metodológico para el estudio de las capacidades a escala nacional y provincial. En ese marco, priorizamos tres dimensiones propias de la configuración del Estado para conducir nuestro análisis: las estructuras organizacionales; la gestión de recursos financieros; y el grado de cohesión interna del aparato estatal, reflejado en la presencia de mecanismos de centralización y coordinación de acciones a nivel horizontal y escalar.

En el segundo capítulo, examinamos cómo los Estados latinoamericanos fueron experimentando una reconfiguración hacia finales del siglo pasado, cuando los gobiernos de la región avanzaron en reformas de corte neoliberal que desestimaron el papel del Estado como un actor relevante en el proceso de desarrollo. Evidenciamos que estos cambios tendieron a debilitar la forma de organización estatal en el ámbito de la política industrial, desmontando las estructuras e instrumentos de intervención de alcance nacional e induciendo a la fragmentación del aparato estatal. Estas transformaciones en la configuración del Estado fueron acompañadas, a su vez, por un viraje hacia políticas industriales de carácter transversal, de menor complejidad, que buscaron fomentar las ventajas competitivas existentes antes que impulsar la creación de nuevos sectores y actividades capaces de traccionar la transformación estructural.

Seguidamente, en el tercer capítulo analizamos la configuración organizacional del Estado nacional y provincial de Entre Ríos en el ámbito de la política industrial. Allí pudimos ver cómo, en el transcurso de doce años (2010-2022), los nuevos ministerios

creados al calor del reposicionamiento estatal no se constituyeron como dependencias significativas dentro del aparato del Estado. Por el contrario, dichas reparticiones estuvieron sujetas a constantes reestructuraciones internas que implicaron la pérdida y/o fusión de sus competencias con otras dependencias estatales, atentando contra la conformación de estructuras organizativas estables, con objetivos claros y una mayor previsibilidad en cuanto a sus programas y sus recursos disponibles. En cuanto a este último punto, el análisis presupuestario dio cuenta de la baja cuantía de recursos asignados al fomento de la actividad industrial, tanto en lo que refiere al gasto en servicios económicos como en la participación de los ministerios nacionales y provinciales en el total de los recursos estatales.

En el cuarto y último capítulo nos centramos en la cohesión interna del aparato estatal, observando los mecanismos de coordinación y centralización de acciones a nivel horizontal y escalar. Nuestro análisis permitió dar cuenta de la persistencia de procesos de fragmentación estatal, observables en: (i) la dispersión de competencias y desarticulación de las políticas entre forma inter e intraministerial; (ii) la escasa coordinación entre las escalas estatales, observable en la fragmentación de acciones de los ministerios nacionales y provinciales. El Estado provincial de Entre Ríos presentó, en el periodo analizado, una baja incidencia en la formulación de las políticas y estrategias nacionales, cuya implementación tuvo lugar a partir de una vinculación fragmentaria y directa entre el Estado nacional, el sector productivo y los municipios, configurando un «salto» de la escala provincial.

Tomadas en conjunto, esas limitaciones nos llevan a concluir que no se ha avanzado significativamente en la construcción de capacidades estatales para promover el desarrollo a escala nacional y provincial. Aún en un contexto de reposicionamiento estatal, la configuración del Estado estuvo signada por un conjunto de debilidades que afectaron su organización y su cohesión interna en el campo de la política industrial entre los años 2010 y 2022. Las políticas y narrativas que prevalecen en el escenario actual, por su parte, no han adoptado como objetivo la reversión de esas debilidades estatales, sino que han vuelto a situar al Estado como el principal obstáculo a un proceso de desarrollo basado en el juego espontáneo de las fuerzas de mercado, desestimando así la relevancia de sus capacidades.

Sobre la base de dichas conclusiones, desarrollamos a continuación tres posibles líneas de investigación para profundizar a futuro en el estudio de las capacidades estatales.

Una primera línea de investigación podría avanzar en el estudio de la dimensión externa de la capacidad estatal; es decir, la habilidad del Estado en sus distintas escalas para condicionar e incidir en el comportamiento de los actores socioeconómicos ligados al desenvolvimiento productivo e industrial, orientando su accionar hacia los objetivos del desarrollo. En términos más concretos, podría analizarse si los incentivos desplegados por las escalas estatales han tenido como contrapartida un avance hacia actividades de mayor productividad e innovación por parte de beneficiarios de las políticas y programas, compatibles con un proceso de cambio estructural.

Una segunda línea de investigación podría profundizar en la dimensión territorial de las estrategias de desarrollo en América Latina y Argentina, analizando la capacidad estatal para actuar en la reversión de las desigualdades interregionales. Los países de la región se caracterizan por las brechas territoriales que persisten entre los espacios subnacionales, con unas pocas regiones que concentran la mayor parte de la actividad económica y los estándares de vida más elevados. De allí que profundizar en el estudio de la capacidad del Estado nacional y provincial para promover la transformación productiva y, a su vez, actuar en la reversión de las desigualdades territoriales, se presenta como un posible frente a profundizar en análisis posteriores.

Una tercera línea de investigación podría examinar las capacidades estatales a partir del estudio de otras dependencias del Estado —ampliando análisis efectuado en los capítulos III y IV— así como otros casos de provincias con incidencia en el desenvolvimiento productivo-industrial. En cuanto al primer punto, podría considerarse el papel que cumplieron organismos centralizados y descentralizados en las políticas industriales dirigidas a promover el cambio estructural —como el Ministerio de Ciencia y Tecnología o la (CONAE)— y las empresas públicas nacionales y provinciales. El estudio de dichas estructuras —sus recursos, su organización y grado de articulación interna— brindaría un panorama más comprehensivo de las capacidades del Estado a escala nacional y provincial. En cuanto al segundo punto, además de las jurisdicciones que concentran la mayor parte de la actividad industrial —como Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe— esta línea de investigación podría considerar otras regiones como aquellas ubicadas en el norte y sur argentino que, si bien mantienen un perfil de especialización productiva basado en

la explotación de recursos naturales, tienen el potencial de industrializar los mismos y contribuir tanto al cambio estructural como a un patrón de desarrollo más equilibrado territorialmente.

BIBLIOGRAFÍA

- Agarwala, N., & Chaudhary, R. D. (2021). 'Made in China 2025': Poised for Success? *India Quarterly*, 77(3), 424-461. <https://doi.org/10.1177/09749284211027250>
- Aguiar, D., Aristimuño, F. & Magrini, N. (2015). El rol del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la re-configuración de las instituciones y políticas de fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación de la Argentina (1993-1999). *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad*, 10(29), 11-40. <http://ref.scielo.org/v6jtb2>
- Aiginger, K., & D. Rodrik. (2020). Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. *Journal of Industry, Competition and Trade* 20(2), 189–207. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>
- Alessandro, M. & Ortiz de Zárate, J.M. (2022). *Fragmentación y superposiciones en las estructuras del Estado. Un análisis mediante Inteligencia Artificial*. FUNDAR. <https://fund.ar/publicacion/fragmentacion-y-superposiciones-en-las-estructuras-del-estado/>
- Alami, I. & Dixon, A. (2020). The strange geographies of the 'new' state capitalism. *Political Geography*, 82, 102237, 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102237>
- Amsden, A. (2001). *The Rise of "The Rest": Challenges to the West From Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press.
- Andreoni, A. & Chang, H.-J. (2016). Industrial policy and the future of manufacturing. *Economia e Politica Industriale*, 43(4), 491–502. <https://doi.org/10.1007/s40812-016-0057-2>
- Arza, V., del Castillo, M., Aboal, D., Pereyra, M., & Rodríguez Cuniolo, E. (2018). Políticas de Desarrollo Productivo en Argentina. En Organización Internacional Del Trabajo (OIT). *Políticas de Desarrollo Productivo en Argentina*. OIT.
- Azpiazu, D. (1989). *La promoción a la inversión industrial en la Argentina: efectos sobre la estructura industrial, 1974-1987*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/29443>

- Bair, J., & Werner, M. (2011). Commodity chains and the uneven geographies of global capitalism: a disarticulations perspective. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 43(5), 988-997. <https://doi.org/10.1068/a43505>
- Baldwin, R. (2013). Trade and industrialization after globalization's second unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters. En Feenstra, R.C. & Taylor, A.M. (Eds). *Globalization in an age of crisis: Multilateral economic cooperation in the twenty-first century* (pp. 165-212). University of Chicago Press.
- Barletta, F., Moori Koenig, V. & Yoguel, G. (2014). Políticas e instrumentos para impulsar la innovación en las Pymes argentinas. En Dini, M., Rovira, S. & Stumpo, G. (Comps.). *Una promesa y un suspirar. Políticas de innovación para pymes en América Latina* (pp. 23-69). CEPAL.
- Baruj, G., Kosacoff, B. & Ramos, A. (2009). *Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones y instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/3662>
- Belini, C. & Rougier, M. (2008). *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Manantial.
- Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2012). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bértola, L. (2019.). *Las políticas industriales y tecnológicas de los gobiernos progresistas*. Documentos de Trabajo On Line FCS-PHES, 58. Udelar. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/27082>
- Block, F., Keller, M. R., & Negoita, M. (2024). Revisiting the Hidden Developmental State. *Politics & Society*, 52(2), 208-240. <https://doi.org/10.1177/00323292231152061>
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of the Statehood*. Reino Oxford University Press.
- Bresser-Pereira, L.C. (2009). From old to new developmentalism in Latin America. *Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio*

Vargas, 193(1), 1-37. <https://repositorio.fgv.br/items/d502d231-f73c-480e-bcad-943d84f55367>

Brown, C.J.F. (1980). Industrial Policy and Economic Planning in Japan and France. *National Institute of Economic and Social Research*, 93(1), 59-75. <https://doi.org/10.1177/002795018009300107>

Cao, H. (2019). Los cambios en las funciones de los Estados provinciales (1980-2015). *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(2), 79-97. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/84>

Cao, H., & Laguado Duca, A. C. (2014). La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 60, 131-160. <https://clad.org/wp-content/uploads/2024/03/060-05.pdf>

Cao, H., & Laguado Duca, A. C., & Rey, M. (2018). El homo corporativo: las elites estatales en el neoliberalismo tardío. En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier, & B. De Anchorena (Comps.), *Elites y Captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío* (pp. 137-156). FLACSO Argentina.

Cao, H., & Levy, M. (2023). La estructura de la Administración Pública Nacional argentina. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 4(112), 50 P. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/348>

Cao, H., & Rubins, B. (1999). Características de la reforma del estado en el nivel subnacional de la República Argentina. *Convergencia*, 19, 53-69.

Cao, H., & Vaca, J. (2007). El fracaso de la descentralización argentina. *Andamios*, 4(7), 249-267. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10501903>

Cao, H., Rey, M., & 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>

- Cassini, L. (2022). Desindustrialización y auge de los servicios como motor autónomo del crecimiento en el siglo XXI: una aproximación desde la revisión de la literatura. *Divulgatio*, 6(8), 63-88. <https://doi.org/10.48160/25913530di18.211>
- Cassini, L., Lavarello, P.J. & Robert, V. (2018). La industria manufacturera argentina 40 años más tarde: la centralidad (negada) de los sectores en los procesos de cambio estructural. *FIDE. Coyuntura y Desarrollo*, 385(12), 48-55. <http://hdl.handle.net/11336/178119>
- Castillo, M. & Martins, A. (2017). (Des)Industrialización y cambio estructural. En Cimoli M., Castillo M., Porcile, G. (Eds.). *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (pp. 15-33). CEPAL.
- Cejudo, G. (2016). *La fragmentación de la acción gubernamental: intervenciones parciales frente a problemas complejos*. Documento de trabajo del CIDE. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.27330.17607>.
- Chang, H.-J. (2002). *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. Anthem Press.
- Chang, H.-J. (2011). How to ‘do’ a developmental state: Political, organisational and human resource requirements for the developmental state. En O. Edigheji (Ed.), *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges* (pp. 82-96). Lynne Rienner Publishers.
- Chang, H.-J., & Andreoni, A. (2020). Industrial policy in the 21st century. *Development and Change*, 51, 324-351. <https://doi.org/10.1111/dech.12570>
- Chang, H.-J., & Zach, K. (2018). Industrial development in Asia: Trends in industrialization and industrial policy experiences of developing Asia. *WIDER Working Paper Series*, wp-2018-120. World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER). <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2018/562-6>
- Chang, H.-J., & Zach, K. (2019). Industrialization and development. En D. Nayyar (Ed.), *Asian transformations. An inquiry into the development of nations*. Oxford University Press.

- Chen, L. & Naughton, B. (2016). An institutionalized policy-making mechanism: China's return to techno-industrial policy. *Research Policy*, 45(10), 2138-2152. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.09.014>
- Chen, W. & Keng, S. (2017). The Chinese developmental state in transition: in light of the East Asian experiences. *Journal of Chinese Governance*. <https://doi.org/10.1080/23812346.2017.1311506>
- Chibber, V. (2003). *Locked in Place. State-building and Late Industrialization in India*. Princeton University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/3078>
- Chu, Y.W. (2019). Democratization, globalization, and institutional adaptation: the developmental states of South Korea and Taiwan. *Review of International Political Economy*, 28(1), 59–80. <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1652671>
- Chudnovsky, M. (2018). De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina, en Pardo, M.d.C.& Dussauge, M. (Eds). *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa* (pp. 289-316). INAP-CIDE.
- Debanes, P. (2017). *Layering the developmental state away? The knock-on effect of startup promotion policies on the innovation bureaucracy in South Korea*. INCAS Discussion Papers Series 2018 4. <https://shs.hal.science/halshs-01800489v1>
- Defrainge, J. C. (2014). *China's industrial policy*. ECRAN Short Term Policy Brief, 81, 17-32. <https://coilink.org/20.500.12592/0h2d3d>
- De Mattos, C.A. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. OLACCHI.
- De Mattos, C.A. (1984). Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/33147>

- Devlin, R. & Moguillansky, G. (2013). What's new in the new industrial policy in Latin America?. En Stiglitz, J.E. & Lin, J.Y. (Eds.) *The Industrial Policy Revolution* (pp. 276–317). Palgrave Macmillan.
- Diario Uruguay (15 de julio de 2020). *La municipalidad lanzará un curso gratuito para formar programadores concordienses*. <https://www.diariorouruguay.com.ar/concordia/la-municipalidad-lanzar-un-curso-gratuito-para-formar-programadores-concordienses.htm>
- Di Carlo, D., & Schmitz, L. (2023). Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market. *Journal of European Public Policy*, 30(10), 2063–2096. <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2202684>
- Diegues, Antonio & Pereira, Adriano & Hiratuka, Célio. (2023). Chinese Developmental State uniqueness: an interpretation based on productive development policies and the dynamics of institutional change. *Texto para Discussão N° 449*. Instituto de Economía. UNICAMP. <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD449.pdf>
- Dini, M. (2002). *Como apoyar la articulación productiva. Experiencias en América Latina en los 90*. CEPAL.
- Doh, S. & Kim, B. (2014). Government support for SME innovations in the regional industries: the case of government financial support program in South Korea. *Research Policy*, 43(9), 1557-1569. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2014.05.001>.
- Elder, M. (2000). METI and industrial policy in Japan: change and continuity. *Japanese Economy*, 28(6), 3–34. <https://doi.org/10.2753/JES1097-203X28063>
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States & industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. & Heller, P. (2019). The state and Development. En Nayyar, D. (Ed.) *Asian Transformations. An Inquiry into the development of Nations* (pp 109-135). Oxford University Press.
- Farole, T. (2020). The global experience in Special Economic Zones: a history and review. En Oqubay, A. & Justin Yifu Lin, J.Y. (Eds.) *The Oxford Handbook of*

Industrial Hubs and Economic Development (pp 243–261). Oxford University Press.

- Fernández, V. R. (2015). Desarrollo regional más allá del neoliberalismo: Claves y desafíos para un regionalismo nacionalmente articulado en América Latina. *Memoria del primer encuentro de expertos gubernamentales en políticas de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/39738>
- Fernández, V. R. (2016). Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal: Una revisión creativa del “doble movimiento” polanyiano en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 7(8), 21-47. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1478874437_21-47.pdf
- Fernández, V. R. (2017). *La trilogía del erizo-zorro: Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Anthropos - Siglo XXI Editores - Ediciones UNL.
- Fernández, V. R., Amin, A., & Vigil, J. (Comps.). (2008). *Repensando el desarrollo regional: Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Miño & Dávila.
- Fernández, V. R., Cardozo, L. G. (2012). Nueva estatidad bajo la re-emergencia regional: La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia. *Revista Estudios Urbanos e Regionais*, 14(2), 11-33. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2012v14n2p11>
- Fernández, V. R., García Puente, M. J. (2012). Revisando el Estado: Perspectivas y lineamientos para el desarrollo latinoamericano. *Perfiles Latinoamericanos*, 20(40), 35-61. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/104/49>
- Fernández, V. R., & García Puente, M. J. (2013). Estado, producción y desarrollo: Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, 19-46. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/138677>

- Fernández, V. R., Güemes, M. C., Magnin, J. P., & Vigil, J. I. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional: Realidades y desafíos para América Latina*. Ediciones UNL.
- Fernández, V. R., Lauxmann, C. T. (2014). ¿Cuál(es) camino(s) conduce(n) a Roma? Estado y políticas industriales en los desafíos del desarrollo latinoamericano. *Cuadernos del Cendes*, 31(86), 49-72. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40332804004>
- Fernández, V. R., & Lauxmann, C. (2019). ¿Estado post-neoliberal y desarrollo en América Latina? Un análisis del caso argentino. *Desenvolvimento em Questão*, 17, 9-33. <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2019.48.9-33>
- Fernández, V. R., & Seiler, C. R. (2017). Política pyme y estructuras estatales en Argentina (2003-2015): Vínculos opacos y sombras inexploradas. *Reforma y Democracia*, 68(6), 205-240. <https://revista.clad.org/ryd/article/view/139/277>
- Fernández, V. R., & Tealdo, J., & Villalba, M. (2005). *Industria, Estado y territorio en la Argentina de los '90: Evaluando la desimplicación estatal selectiva y repensando los caminos del desarrollo*. Ediciones UNL.
- Fukukawa, S., Amatori, F., & Molteni, C. (2017). Industrial policy and the role of MITI in Japan. En Felisini, D. (Ed.). *Reassessing the role of management in the Golden Age. Central Issues in Contemporary Economic Theory and Policy* (pp 141–151). Palgrave Macmillan.
- Gallagher, K. & Zarsky, L. (2007). *The Enclave Economy: foreign investment and sustainable development in Mexico's Silicon Valley*. MIT Press.
- García, A. (2018). Auge y caída de la planificación regional en Argentina: entre la búsqueda de una autonomía enraizada y el escenario económico del capitalismo periférico (1965-2015). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 27(1), 180-194. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v27n1.58053>
- García, A. O., & Rofman, A. (2012). Planificación regional: recuperación y desafíos para la agenda pública de Argentina. *Ensayos de Economía*, 22(40), 61-80. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/41572>

- García Puente, M.J. (2020). *Transformaciones del Estado y desarrollo industrial. Capacidades estatales de la provincia de Santa Fe (2000–2013)*. Ediciones UNL.
- García Puente, M.J. & Lauxmann, C.T. (2022). *Propuesta teórica analítica para abordar al Estado argentino y sus capacidades en el fomento del desarrollo*. III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública. Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad. Argentina.
- Gobierno de Entre Ríos (2022). *Balance de Gestión. Apertura del 143° Período de Sesiones Ordinarias de la Legislatura Provincial*. <https://portal.entrerios.gov.ar/media/institucional/GESTION2021.pdf>
- Gorenstein, S.M., & Ortiz, R. (2018). Natural resources and primary sector-dependent territories in Latin America. *Area Development and Policy*, 3(1), 42-59. <https://doi.org/10.1080/23792949.2018.1431555>.
- Grugel, J. & Riggirozzi, P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: rebuilding and reclaiming the State after crisis. *Development and Change*, 43, 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01746.x>.
- Haggard, S. (2018). *Developmental States*. Cambridge University Press.
- Hallward-Driemeier, M. & Nayyar, G. (2018). *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development*. International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank
- Han, S. (2014). *Operation of the Economic Planning Board in the Era of High Economic Growth in Korea*. Ministry of Strategy and Finance (MOSF). <https://www.kdevelopedia.org/Resources/view/--04201405130131811.do>
- Hauge, J. (2023). Manufacturing-led development in the digital age: how power trumps technology. *Third World Quarterly*, 44(9), 1960-1980, <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.2009739>
- Hauge, J., & Chang, H. (2019). The role of manufacturing versus services in economic development. En Bianchi, P., Ruiz Durán, C., & Labory, S. (Eds.). *Transforming Industrial Policy for the Digital Age* (pp 12–36). Edward Elgar Publishing.

- Heilmann, S., Shih, L., & Hofem, A. (2013). National planning and local technology zones: experimental Governance in China's Torch Programme. *The China Quarterly*, 216, 896–919. <https://doi.org/10.1017/S0305741013001057>
- Hikino, T. & Amsden, A. (1995). La industrialización tardía en perspectiva histórica. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 137(35), 3–34. <https://www.jstor.org/stable/pdf/3467421.pdf>
- Hill, R. & Fujita, K. (2000). State restructuring and local power in Japan. *Urban Studies*, 37(4), 673–690. <https://doi.org/10.1080/00420980050003964>
- Hill, R. C., Park, B-G. & Saito, A. (2012). Introduction: locating neoliberalism in East Asia. En Hill, R. C., Park, B-G. & Saito, A. (Eds.): *Locating neoliberalism in East Asia. Neoliberalizing spaces in Developmental States* (pp 1-26). Wiley-Blackwell.
- Hu, Z., Xiong, J., Yan, J., Yuan, Z., & Chakraborty, S. (2023). The horizontal and vertical coordination of policy mixes for industrial upgrading in China: an ambidexterity perspective. *Regional Studies*, 57(6), 1011–1028. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2167970>
- Huang, Y., Li, Y., Mao, J., Li, R. & Zhang, L. (2023) The dynamics of policy coordination: the case of China's science and technology policy-making, *Science and Public Policy*, 50(2), 177–193, <https://doi.org/10.1093/scipol/scac058>
- Infobae (10 de diciembre de 2019). *Fernández oficializó que no habrá Presupuesto 2020 hasta que se negocie la deuda*. <https://www.infobae.com/economia/2019/12/10/fernandez-oficializo-que-no-habra-presupuesto-2020-hasta-que-se-negocie-la-deuda/>
- Infobae (6 de junio de 2022). *La carta de renuncia de Matías Kulfas: las 10 definiciones del ministro que desplazó Alberto Fernández*. <https://www.infobae.com/economia/2022/06/07/la-carta-de-renuncia-de-matias-kulfas-las-10-definiciones-del-ministro-que-desplazo-alberto-fernandez/>
- Jefatura de Gabinete de Ministros (1995). *Memoria detallada del estado de la Nación 1995*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_1995.pdf
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2015). *Memoria detallada del estado de la Nación 2015*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_detallada_del_estado_de_la_nacion_2015.pdf

- Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). *Memoria detallada del estado de la Nación 2016*. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina-memoria-detallada-estado-nacion-2016.pdf>
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2017). *Informe N° 103. Honorable Cámara de Diputados de la Nación*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_103_hcdn.pdf
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2020). *Memoria detallada del estado de la Nación 2020*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_detallada_del_estado_de_la_nacion_2020_2.pdf
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- Joo, Y. M. (2021). Developmentalist smart cities? the cases of Singapore and Seoul. *International Journal of Urban Sciences*, 27, 164–182. <https://doi.org/10.1080/12265934.2021.1925143>
- Joo, Y.M. & Tan, T.B. (2020). *Smart cities in Asia: an introduction*. En Joo, Y.M. & T, T.B. (Eds.). *Smart cities in Asia* (pp 1–17). Edward Elgar Publishing.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*. Stanford University Press.
- Khan, M. H. & Blankenburg, S. (2008). The political economy of industrial policy in Asia and Latin America. En Cimoli, M. Dosi, G. & Stiglitz, J.E. (Eds.) *Industrial policy and development: the political economy of capabilities accumulation* (pp 336–377). Oxford University Press.
- Kim, S. E. (2014). Regional Policy and National Development in Korea. *Journal of Policy Studies*, 29(1), 101–122. <https://doi.org/10.52372/kjps29105>
- Kim, E. & Kim, J. (2005). Developmental State vs. globalization: South Korea's Developmental State in the aftermath of the Asian financial crisis of 1997-98. *Korean Social Science Journal*, XXXII, 2, 43-70.
- Kim, S.T. & Jeong, D. (2017). *Korea's Policy Coordination: Past and Present*. World Bank. <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/585021542107615960/Koreas-Policy-Coordination-Past-and-Present>

- Kim, S. Y. (2020). East Asia's developmental states in evolution: the challenge of sustaining national competitiveness at the technological frontier. En Vivares, E. (Ed.). *The Routledge Handbook to Global Political Economy: Conversations and Inquiries* (pp 511-527). Routledge
- Kim, S. Y. & Thurbon, E. (2015). Developmental environmentalism: explaining South Korea's ambitious pursuit of green growth. *Politics & Society*, 43(2), 213-240. <https://doi.org/10.1177/0032329215571287>
- Kohli, A. (2010). Estado y desarrollo económico. *Revista documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 12, 7–29. <https://doi.org/10.14409/da.v1i12.1242>
- Kulfas, M. (2009). *Las PYMES argentinas en el escenario post convertibilidad: políticas públicas, situación y perspectivas*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/3718>
- Lauxmann, C.T., Fernández, V.R. & Trevignani, M.F. (2021). Las cadenas globales de producción industrial en América Latina desde una perspectiva estructuralista. *Apuntes del Cenes*, 40(71),75-101. <https://doi.org/10.19053/01203053.v40.n71.2021.11556>
- Lauxmann, C.T., & Fernández, V.R. (2023). *La odisea del desarrollo. América Latina entre Escila y Caribdis. Consideraciones sobre el caso argentino*. Miño y Dávila.
- Lauxmann, C. T., & Trevignani, M. F. (2023). Reconfiguración capitalista. El ascenso de China y la posición de Sudamérica en la economía mundial. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (36), 45–65. <https://doi.org/10.17141/urvio.36.2023.5834>
- Lavarello, P. (2017). ¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial?. En Abeles, A., Cimoli, M. & Lavarello, P. (Eds.) *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en Argentina* (pp 55-109). CEPAL.
- Lavarello, P. & Mancini, M. (2017). Política industrial y recuperación manufacturera en Argentina. En Cimoli M., Castillo M., & Porcile, G. (Eds.). *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (pp 79-132). CEPAL.
- Lavarello, P. & Sarabia, M. (2015). La política industrial en Argentina durante la década del 2000. CEPAL.
- Lavopa, A. & Szirmai, A. (2015). Industrialisation in time and space. *MERIT Working*

Papers 039. United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT).
<https://downloads.unido.org/ot/99/23/9923944/WP10.pdf>

Lora, E. (2007). *The state of State reform in Latin America*. World Bank Publications.

Martin, R., Martinelli, F. & Clifton, J. (2022). Rethinking spatial policy in an era of multiple crises [An institutional perspective on regional economic development]. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15(1), 3-21.
<https://doi.org/10.1093/cjres/rsab036>

Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 24.

Máttar, J. & Cuervo, L. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, Experiencias y Perspectivas*. CEPAL.

McMillan, M.S. & Rodrik, D. (2011). Globalization, structural change and productivity growth. *NBER Working Papers 17143*. <https://doi.org/10.3386/w17143>

Melo, A. & Rodríguez-Clare, A. (2007). Políticas e instituciones de desarrollo productivo. En Lora, E. (Ed.). *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp 355-396). Banco Interamericano de Desarrollo-Mayol Ediciones.

Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación (2021a). *Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI)*. <https://datos.gob.ar/dataset/produccion-registro-nacional-parques-industriales-renpi>

Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación (2021b). *Beneficiarios del Programa Capacitación 4.0 y Economía del Conocimiento*.
<https://datos.produccion.gob.ar/dataset/programa-capacitacion-4-0-y-economia-del-conocimiento-para-gobiernos-subnacionales>

Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación (2022). *Catálogo de programas*. Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Gestión.

Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación (2023). *Beneficiarios del Programa NODOS de la Economía del Conocimiento*.
<https://datos.produccion.gob.ar/dataset/programa-nodos-de-la-economia-del-conocimiento>

- Ministerio de Economía de la Nación (2016). *Manual de clasificaciones presupuestarias para el Sector Público Nacional*.
<https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/clasificador16.pdf>
- Ministerio de Economía de la Nación (2022). *Cadenas Productivas Argentinas*.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cadenasproductivasargentinas_trabajomadre_mayo2022.pdf
- Ministerio de Economía de la Nación (2023). *Informe productivo provincial: Entre Ríos*.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/entre_rios_2023.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2011). *Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina: análisis de las políticas de incentivo a la producción*. <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/fc1199.pdf>
- Ministerio de Economía y Producción (2018). *Se realizó el 7° Consejo Federal PyME en Tucumán*. <http://portal.empleotucuman.gob.ar/Portal/?p=7666>
- Ministerio de Industria de la Nación (2014). *Programas y Beneficios para la Industria Argentina*.
- Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación (2019). *Informe de Gestión. Resumen 2015-2019*.
- Myung-goo, K. (2006). Globalization of the economy and localization of politics?: restructuring the developmental state via decentralization in Korea. *Korea Journal*, 46, 87-114.
- Nahm, J. (2017). Exploiting the implementation gap: policy divergence and industrial upgrading in China's wind and solar sectors. *The China Quarterly*, 231, 705-727.
<https://doi.org/10.1017/S030574101700090X>
- Nayyar, D. (2020). Industrialization, hubs and catch up: the world economy in historical perspective. En Oqubay, A. & Justin Yifu Lin, J.Y. (Eds.) *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (pp 146–161). Oxford University Press.
- Nem Singh, J. T. (2023). The advance of the state and the renewal of industrial policy in the age of strategic competition. *Third World Quarterly*, 44(9), 1919–1937,
<https://doi.org/10.1080/01436597.2023.2217766>
- Ocampo, J.A. & Porcile, G. (2020). Latin America industrial policies. A Comparative

- Perspective. En Oqubay, A., Cramer, C. Chang, H-J. & Kozul-Wright, R. (Eds.) *The Oxford Handbook of Industrial Policy*, (pp 811–841). Oxford University Press.
- O'Farrell, J., Palazzo, G., Brill, T., Mascarenhas, C.F. & Dias Lourenco, B. (2021). *Políticas de desarrollo productivo: por qué son necesarias para transformar la economía y cómo implementarlas.* FUNDAR. <https://fund.ar/publicacion/politicas-de-desarrollo-productivo/>
- Orlansky, D. (1994). Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993). *Ciclos*, 4, 7, 1-29. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos_v4_n7_01.pdf
- Oszlak, O. (2003). El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 42, 519, 1-28. <https://doi.org/10.2307/3455903>.
- Palma, J. G. (2005). The seven main “stylized facts” of the Mexican economy since trade liberalization and NAFTA. *Industrial and Corporate Change*, 14(6), 941-991. <https://doi.org/10.1093/icc/dth076>
- Pang, E. S. (2000). The financial crisis of 1997–98 and the end of the Asian developmental state. *Contemporary Southeast Asia*, 22(3), 570-593, <https://doi.org/10.1355/CS22-3G>
- Park, B.-G. (2013). State rescaling in non-Western contexts. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37, 1115-1122. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12074>
- Paus, E. (2020). Industrial hubs and structural transformation in Latin America. En Oqubay, A. & Justin Yifu Lin, J.Y. (Eds.) *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development* (pp 815–835). Oxford University Press.
- Peck, J. (2001). Neoliberalizing states: thin policies/hard outcomes. *Progress in Human Geography*, 25(3), 445–455. <https://doi.org/10.1191/030913201680191772>
- Peres, W. (2005). El (lento) retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, 88, 71-88. <https://hdl.handle.net/11362/11104>
- Peres, W. (2013). Industrial policies in Latin America. En A. Szirmai, A., Naudé, W. &

- Alcorta, L. (Eds.). *Pathways to industrialization in the twenty-first century. New challenges and emerging paradigms* (pp. 223–243). Oxford University Press.
- Peres, W. & Primi, A. (2020). Industrial policy and learning. Lessons from Latin America. En Oqubay, A. & Kenichi, O. (Eds.). *How Nations Learn. Technological learning, industrial policy, and catch up* (pp 207–234). Oxford University Press.
- Peres, W. & Primi, A. (2009). *Theory and practice of industrial policy. Evidence from the Latin American experience*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/4582>
- Pisano, G.P. & Shih, W. (2012). *Producing Prosperity: why America needs a manufacturing renaissance*. Harvard Business Review Press.
- Presidencia de la Nación (2016). *El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015*. https://www.caserosada.gob.ar/elestadodelestado/docs/el_estado_del_estado.pdf
- Riffo, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. CEPAL.
- Rodrik, D. (2016). Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, 21(1), 1-33. <https://doi.org/10.1007/s10887-015-9122-3>
- Sabatto, D. (2023). Los consejos federales de la República Argentina. *Cuadernos Del INAP (CUINAP)*, 4(117). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/361>
- Salazar-Xirinachs, J. M., Nübler, I. y Kozul-Wright, R. (Eds.). (2014). *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*. International Labour Office.
- Schteingart, D. (2024). Productive planning in an unstable country: the case of Argentina (2019–2023). *Economic sociology. perspectives and conversations*, 25(2), 40-47. https://econsoc.mpifg.de/49091/07_Schteingart_Econsoc_25-2_March2024.pdf
- Schteingart, D.M. & Coatz, D. (2015). ¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina? *Boletín Informativo Techint*, 349, 49-88. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2258.8642>.
- Secretaría de Integración Productiva (2017). *Programa Casas de la Producción*. Ministerio de Producción de la Nación.
- Seiler, C. (2020). La paradoja de la política industrial en Argentina. *Jerarquización y*

- ahuecamiento del Ministerio de Industria de la Nación (2009-2015). *Colombia Internacional*, 104, 95–129. <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.04>
- Seiler, C., & Fernández, V. R. (2023). Fragmented State in a neo-developmental experience: examining limits in Argentine industrial policy. *Journal of Economic Issues*, 57(4), 1260–1277. <https://doi.org/10.1080/00213624.2023.2273158>
- Shinohara, M., Yanagihara, T. Kwang Suk Kim, K.S. & Agarwala, R. (Eds.) (1983). *The Japanese and Korean experiences in managing development*. The World Bank.
- Sirlin, P. (2001). *Enfoque tradicional y enfoque integral en política industrial. Algunas aplicaciones al caso de la Argentina en la década del noventa*. Centro de Estudios de la Estructura Económica. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_cenes_011.pdf
- Sirlin, P. (1999). El régimen de especialización industrial argentino: ¿política industrial de nueva generación o mera transferencia de recursos?. *Revista de la CEPAL*, 68, 101-114. <https://hdl.handle.net/11362/12180>
- Sun, M.T-W. & Chiang, T-S. (2008). The transformation and challenges of local governance in Taiwan: a historical perspective. *Journal of Comparative Asian Development*, 7(1), 27-46, <https://doi.org/10.1080/15339114.2008.9678453>.
- Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or ‘glocalisation’? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 25-48. <https://doi.org/10.1080/0955757042000203632>
- Szirmai, A. (2013). Manufacturing and economic development. En A. Szirmai, A., Naudé, W. & Alcorta, L. (Eds.) *Pathways to industrialization in the twenty-first century. New challenges and emerging paradigms* (pp. 53–75). Oxford University Press.
- Sztulwark, F. (2010). Políticas e instituciones de apoyo a las PyMES en la Argentina. En Ferraro, C. y Stumpo, G. (Comps.) *Políticas de apoyo a las PyMES en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales* (pp. 45-96). CEPAL.
- Sztulwark, S. (2021). La condición periférica en el nuevo capitalismo. *Problemas del desarrollo. Revista latinoamericana de economía*, 51(200), 3-24. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2020.200.68283>
- Tavosnanska, A. (2019). Modelo de desarrollo y políticas productivas: resultados a dos años y medio de Cambiemos. *Economía y desafíos del desarrollo*, 2(1), 6-52.

<https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/redd/article/view/901>.

- Thun, E. (2006). *Changing lanes in China: foreign direct investment, local governments, and auto sector development*. Cambridge University Press.
- Thurbon, E. (2016). *Developmental mindset: the revival of financial activism in South Korea*. Cornell University Press.
- Tijerina, W. (2018). Desarrollismo subnacional para el nuevo siglo. *Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana De Economía*, 49(192). <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2018.192.58827>.
- Tregenna, F. (2009). Characterising deindustrialisation: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*, 33(3), 433-466. <https://doi.org/10.1093/cje/ben032>.
- Tsukamoto, T. (2012). Why is Japan neoliberalizing? Rescaling of the Japanese developmental state and ideology of state–capital fixing. *Journal of Urban Affairs*, 34, 395-418. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2011.00591.x>
- United Nations Conference on Trade and Development (2018). *World Investment Report 2018. Investment and New Industrial Policies*. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2018_en.pdf.
- Urribarri, S. (2010). *Urribarri confirmó a Cáceres como su próximo ministro de Desarrollo Social*. <https://noticias.entrerios.gov.ar/notas/urribarri-confirm-a-caceres-como-su-prximo-ministro-de-desarrollo-social-22698.htm>
- Wade, R. (1990). *Governing the market: economic theory and the role of the government in East Asian industrialization*. Princeton University Press.
- Wade, R.H. (2018). The Developmental State: Dead or Alive?. *Development and Change*, 49, 518-546. <https://doi.org/10.1111/dech.12381>
- Weiss, L. (2003). Guiding globalisation in East Asia: new roles for old developmental states. En Weiss, L. (Ed.) *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In* (pp. 245–270). Cambridge University Press.
- Weiss, L., & Thurbon, E. (2018). Power paradox: how the extension of US infrastructural power abroad diminishes state capacity at home. *Review of International Political Economy*, 25(6), 779–810. <https://doi.org/10.1080/09692290.2018.1486875>
- Wong, J. (2011). *Betting on biotech: innovation and the limits of Asia's developmental*

State. Cornell University Press.

- Yang, Y. & Khalid, N.A. (2023). Do policy coordination dynamics matter? A quantitative analysis perspective on China's scientific and technological policy evolution. *Journal of Information Economics*, 1(2), 50-64. <https://doi.org/10.58567/jie01020004>
- Yeung, H. W-C. (2016). Rethinking the East Asian developmental state in its historical context: finance, geopolitics and bureaucracy. *Area Development and Policy*, 2(1), 1–23. <https://doi.org/10.1080/23792949.2016.1264868>
- Zhang, F. (2017). The Chinese developmental state: standard accounts and new characteristics. *Journal of International Relations and Development*, 21, 739–768. <https://doi.org/10.1057/s41268-017-0085-1>
- Zhu, T. (2017). China's State Capacity in the Context of Multilayered Government-Business Relations. *Conference Paper: International Workshop on Chinese State Capacity*. Hangzhou. https://www.researchgate.net/publication/322852317_China's_State_Capacity_in_the_Context_of_Multilayered_Government-Business_Relations

ANEXO I

Tabla 1. Entrevistas realizadas (2023-2024)

Nº	Fecha	Cargo
1	12/08/2023	Subsecretaria de Industria del Ministerio de Industria de la Nación, y funcionaria a cargo de la Unidad de Desarrollo Industrial Local (2010-2015)
2	22/08/2023	Subsecretario y Secretario de Industria del Ministerio de Producción de la Nación (2015-2019)
3	4/09/2023	Directora Nacional de Desarrollo Regional del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación (2019-2022)
4	23/09/2023	Secretaria de Integración Productiva del Ministerio de Producción de la Nación (2018-2019)
5	25/09/2023	Coordinador del Parque Industrial de Paraná (2022)
6	26/09/2023	Subsecretaria de Economía del Conocimiento del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación (2019-2022)
7	28/09/2023	Coordinadora de la Casa de Producción de Paraná (2015-2019)
8	17/10/2023	Director de la Secretaría de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Producción de Entre Ríos (2019-2023)
9	18/10/2023	Coordinador General del Ministerio de Producción de Entre Ríos (2019-2023)
10	19/10/2023	Director Nacional de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores del Ministerio de Economía de la Nación (2019-2023)
11	23/10/2023	Secretario de Industria, Comercio y Planificación del Desarrollo del Ministerio de Producción de Entre Ríos (2012-2015)
12	3/10/2023	Director Nacional de Mesas Sectoriales y Asesor de Estrategia Productiva del Ministerio de Producción de la Nación (2015-2019)
13	3/10/2023	Subsecretaria de Financiamiento y Competitividad PyME, y Directora Nacional de Desarrollo Regional PyME del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación (2020-2022)
14	7/02/2024	Directora Nacional de Acuerdos Sectoriales y Directora de Coordinación de Mesas Productivas, Ministerio de Producción de la Nación (2015-2019)
15	16/02/2024	Director Nacional de Industria (2014-2020)
16	19/02/2024	Coordinador General del Ministerio de Producción de Entre Ríos (2019-2023)
17	23/02/2024	Ministro de Desarrollo Productivo de la Nación (2019-2022).

ANEXO II

Tabla 1. Programas, regímenes y medidas del Estado nacional vigentes en el ámbito del Ministerio de Industria (2014), Ministerio de Producción (2017), y Ministerio de Desarrollo Productivo (2022).

Política	Organismo de aplicación
Ministerio de Industria (2014)	
Importación de Productos para Rehabilitación y Tratamiento de Personas con Discapacidad	Dirección de Aplicación de Políticas Industriales
Saldo técnico del IVA (para bienes de capital, informática y telecomunicaciones)	Dirección de Aplicación de Políticas Industriales
Excención de gravámenes. Bienes importados con destino a la enseñanza, la investigación y salubridad	Dirección de Aplicación de Políticas Industriales
Régimen de incentivos para la producción de bienes de capital - Decreto N° 379/01	Dirección de Aplicación de Políticas Industriales
Régimen de Incentivo a la Competitividad de las Autopartes locales - Ley N° 26.393	Dirección de Aplicación de Políticas Industriales
Régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes - Ley N° 26.457	Dirección de Aplicación de Políticas Industriales
Registro de Importaciones del Sector Editorial (RISE)	Dirección de Aplicación de Políticas Industriales
Régimen de Importación de la industria naval	Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial
Registro Industrial de la Nación	Dirección de Integración y Política Industrial Sectorial
Régimen especial fiscal y aduanero en la provincia de tierra del fuego, Antártida e islas del atlántico sur - Ley N° 19.640	Dirección de la Pequeña y Mediana Empresa, Evaluación y Promoción Industrial
Compre argentino - Ley N° 18.875	Dirección de la Pequeña y Mediana Empresa, Evaluación y Promoción Industrial
Régimen de promoción de la industria del software - Ley N° 25.922	Dirección de la Pequeña y Mediana Empresa, Evaluación y Promoción Industrial
Ley de Promoción del Desarrollo y Producción de Biotecnología Moderna - Ley N° 26.270)	Dirección de la Pequeña y Mediana Empresa, Evaluación y Promoción Industrial
LPI- Ley de Promoción de Inversiones - Ley N° 26.360	Dirección de la Pequeña y Mediana Empresa, Evaluación y Promoción Industrial
Régimen de importación de líneas de producción usadas	Dirección de la Pequeña y Mediana Empresa, Evaluación y Promoción Industrial
Régimen de importación de bienes integrantes de "grandes proyectos de inversión"	Dirección de la Pequeña y Mediana Empresa, Evaluación y Promoción Industrial
Programa para el Desarrollo de Jóvenes Emprendedores - Empresas Madrinas	Dirección Nacional de Apoyo al Empresario Joven

Capital Semilla	Dirección Nacional de Apoyo al Empresario Joven
Programa mi PC Movil	Dirección Nacional de Apoyo al Empresario Joven
Programa MI PC	Dirección Nacional de Apoyo al Empresario Joven
Crédito fiscal para capacitación	Dirección Nacional de Crédito Fiscal y Capacitación
Credito Fiscal para instituciones	Dirección Nacional de Crédito Fiscal y Capacitación
Régimen automotriz MERCOSUR	Dirección Nacional de Industria
Programa de Desarrollo Industrial Sustentable (PRODIS)	Secretaría de Industria
Régimen de aduana en factoría	Secretaría de Industria
Regimen de Fortalecimiento del Autopartismo Argentino	Secretaría de Industria
Fondo nacional para el desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPyME)	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional
Sistemas Productivos Locales	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional
Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPyME)	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional
Programa nacional de capacitación	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional
Mi Galpón	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional
Programa de Cooperación Industrial Internacional	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional
INCUBAR	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional
Programa de acceso al crédito y competitividad - PACC empresas	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional
Programa de acceso al crédito y competitividad - PACC emprendedores	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional
Plan Nacional de Diseño	Subsecretaría de Industria
Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario (Créditos a tasa bonificada para la radicación de Pymes)	Subsecretaría de Política y Gestión de la Pyme y Desarrollo Regional
Sociedades de Garantía Recíproca - SGR	Subsecretaría de Promoción al Financiamiento de la Pyme
Fondo Nacional para el desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPyME)	Subsecretaría de Promoción al Financiamiento de la Pyme
Registro Nacional de Parques Industriales (RENPI)	Unidad de Desarrollo Industrial Local (UDIL)
Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario (ANR para obras intramuros)	Unidad de Desarrollo Industrial Local (UDIL)
Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario	Unidad de Evaluación de Proyectos (interministerial)

Ministerio de Producción (2017)	
Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) - Socio Partícipe	Ministerio de Producción
Fondo Semilla (ex Programa de Desarrollo para Jóvenes Emprendedores - Capital Semilla)	Ministerio de Producción
Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME)	Ministerio de Producción
Ley de Promoción de la Industria del Software	Ministerio de Producción
Sociedades de Garantía Recíproca (SGR) - Socio Protector	Ministerio de Producción
Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. FOCEM	Ministerio de Producción
Programa de Competitividad de Economías Regionales - Acceso al Crédito- Préstamo BID AR-L1154	Ministerio de Producción
Programa de Competitividad de Economías Regionales - Logística para la Competitividad- Préstamo BID AR-L1154	Ministerio de Producción
Programa de Competitividad de Economías Regionales - Innovación y acceso a mercados - Préstamo BID AR-L1154	Ministerio de Producción
PROARGENTINA - PNUD	Ministerio de Producción
Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGAPYME)	Ministerio de Producción
Fondo Expansión	Ministerio de Producción
Expertos PyMEs	Secretaría de Comercio
Régimen de Exportación de Plantas Llave en Mano	Secretaría de Comercio
Régimen de Importación de Bienes Integrantes de Grandes Proyectos de Inversión	Secretaría de Comercio
Importación Temporal para perfeccionamiento industrial	Secretaría de Comercio
Draw Back	Secretaría de Comercio
Ferias y exposiciones	Secretaría de Comercio
El Mercado en tu Barrio	Secretaría de Comercio
Reintegros a la exportación	Secretaría de Comercio
PAC EMPRENDEDORES - Programa de Apoyo a la Competitividad de las PyMEs	Secretaría de Emprendedores y la Pequeña y Mediana Empresa
Grupo de PyMEs y Cooperativas: Sistemas Productivos Locales	Secretaría de Emprendedores y la Pequeña y Mediana Empresa
Programa Academia Pyme (Ex Campus Pyme)	Secretaría de Emprendedores y la Pequeña y Mediana Empresa
Fondo Nacional para el Desarrollo y Fortalecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FONDYF)	Secretaría de Emprendedores y la Pequeña y Mediana Empresa
PAC EMPRESAS - Programa de Apoyo a la Competitividad	Secretaría de Emprendedores y la Pequeña y Mediana Empresa
PAC - Programa de Apoyo a la Competitividad - Conglomerados	Secretaría de Emprendedores y la Pequeña y Mediana Empresa
RBT - Inversión Productiva, Bienes de Capital y Capital de Trabajo	Secretaría de Emprendedores y la Pequeña y Mediana Empresa
PAC Planes de Fortalecimiento Institucional (PFI)	Secretaría de Emprendedores y la Pequeña y Mediana Empresa
Registro de Empresas Mipymes	Secretaría de Emprendedores y la Pequeña y Mediana Empresa
Academia Argentina Emprende	Secretaría de Emprendedores y la Pequeña y Mediana Empresa

Regimen Especial Fiscal y Aduanero de Tierra del Fuego	Secretaría de Industria y Servicios
Compre Trabajo Argentino / Compre Nacional	Secretaría de Industria y Servicios
Saldo Técnico de IVA	Secretaría de Industria y Servicios
Registro de Importaciones del Sector Editorial (RISE)	Secretaría de Industria y Servicios
Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales en el Bicentenario	Secretaría de Industria y Servicios
Régimen de importación de bienes de capital usados reacondicionados	Secretaría de Industria y Servicios
Regimen de la Industria Naval	Secretaría de Industria y Servicios
Régimen de Incentivo a la Competitividad de las Autopartes locales	Secretaría de Industria y Servicios
Régimen de Fortalecimiento del Autopartismo Argentino	Secretaría de Industria y Servicios
Régimen de Consolidación de la Producción Nacional de Motores y Cajas de Transmisión	Secretaría de Industria y Servicios
Registro Industrial de la Nación	Secretaría de Industria y Servicios
Programa de Desarrollo de Proveedores PRODEPRO	Secretaría de Industria y Servicios
Plan 111 Mil “Aprende a programar”	Secretaría de Industria y Servicios
POTENCIAR	Secretaría de Industria y Servicios
Casas de la Producción	Secretaría de Integración Productiva
Desarrollo Productivo Local. Red Nacional de Municipios Productivos	Secretaría de Integración Productiva
Agendas de Desarrollo	Secretaría de Integración Productiva
Red de Agencias de Desarrollo	Secretaría de Integración Productiva
Fortalecimiento Institucional Productivo	Secretaría de Integración Productiva
Fondo de financiamiento para la mejora de la competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas en las economías regionales	Secretaría de Transformación Productiva
FONDEAR (Fondo para el Desarrollo Económico Argentino) - Inversiones Productivas y Capital de Trabajo	Secretaría de Transformación Productiva
FONDEAR (Fondo para el Desarrollo Económico Argentino) - Régimen Bonificación de Tasas	Secretaría de Transformación Productiva
FONDEAR (Fondo para el Desarrollo Económico Argentino) - ANR	Secretaría de Transformación Productiva
FONDEAR (Fondo para el Desarrollo Económico Argentino) - Préstamos para pre financiación y post financiación de exportaciones	Secretaría de Transformación Productiva
FONDEAR (Fondo para el Desarrollo Económico Argentino) - Aportes de Capital	Secretaría de Transformación Productiva
FONDEAR (Fondo para el Desarrollo Económico Argentino) – Convenio Fortalecimiento de las MIPYMES Exportadoras – Financiamiento BICE	Secretaría de Transformación Productiva
Plan Calidad Argentina	Secretaría de Transformación Productiva
Programa Para la Transformación Productiva	Secretaría de Transformación Productiva

Ministerio de Desarrollo Productivo (2022)	
Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Fomento Industrial- La Rioja y Catamarca	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Programa Nacional de Fortalecimiento de la Calidad	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Renovación de Buses de Media y Larga Distancia	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Programa de Financiamiento del Sector Naval	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Programa Nacional de Desarrollo de Proveedores	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Industria por Argentina	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Solucionadora Verde	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Evolución Credicoop	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Inversiones Credicoop	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Potenciar Economía del Conocimiento - Videojuegos	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Innovación Abierta para Municipios	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Traccionar Economía del Conocimiento	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Mesas Sectoriales	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Aranceles 0% para la importación de insumos críticos	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Licencias automáticas para la importación de insumos sanitarios	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa

Restricciones a la Exportación de Insumos y Equipamiento Médico	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Suspensión de Medidas Antidumping para Insumos Críticos	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Certificado de Origen Mercadería COVID-19	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
VUCE - Ventanilla Única de Comercio Exterior	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Importación Temporal CTIT	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Licencias Automáticas	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Exporta Simple 2.0	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Régimen de fortalecimiento del autopartismo argentino (Ley 27.263)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Régimen de importación de líneas de producción nuevas (Res. 256/00)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Régimen de Incentivo para las Personas Jurídicas Fabricantes de Bienes de Capital	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Régimen de Integración de partes locales para motocicletas (Dto. 81/2019)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Régimen de importación de líneas de producción usadas (Res. 511/00; Dto 1174/17)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Importación de vehículos con modalidades alternativas de motorización	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Certificación de Homologación de Autopartes de Seguridad (CHAS)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Régimen Especial, Fiscal y Aduanero de la Provincia de Tierra del Fuego (Ley 19.640)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Otorgamiento de Licencia para Configuración de Modelo (LCM)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Régimen de Importación de Autopartes no Producidas con AEC del 2%	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa

Regimen de importación de camiones, chasis y motores a GNL/GNC o Biogas (Decreto 440/2019)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Régimen de Aduana en Factoría (DEC. 688/02)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Devolución saldo técnico IVA	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Régimen de la industria naval (Ley 27.418)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Regímen de importación de autos clásicos (Dto. 110/99)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Importación y exportación temporal de Bienes de capital (Dto. 1001/82)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Régimen de importación de vehículos especiales usados (Dto. 110/99)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Registro de armas químicas (REARQUIM)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Registro de Importadores del Sector Editorial (RISE)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Régimen de Importación de Bienes de Capital Usados - CIBU- (Dec. 406/2019)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Importación de Productos para Rehabilitación y Tratamiento de Personas con Discapacidad	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Detracción contribuciones patronales sector textil, marroquienería y calzado. (Dec 127/18; Dec 1067/18)	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Articuladores de la Economía del Conocimiento	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Ley de COMPRE ARGENTINO y Desarrollo de Proveedores	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Régimen de fomento de inversión para las exportaciones	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Baja de derechos de retenciones y suba de reintegros a las exportaciones de las PyMEs	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa

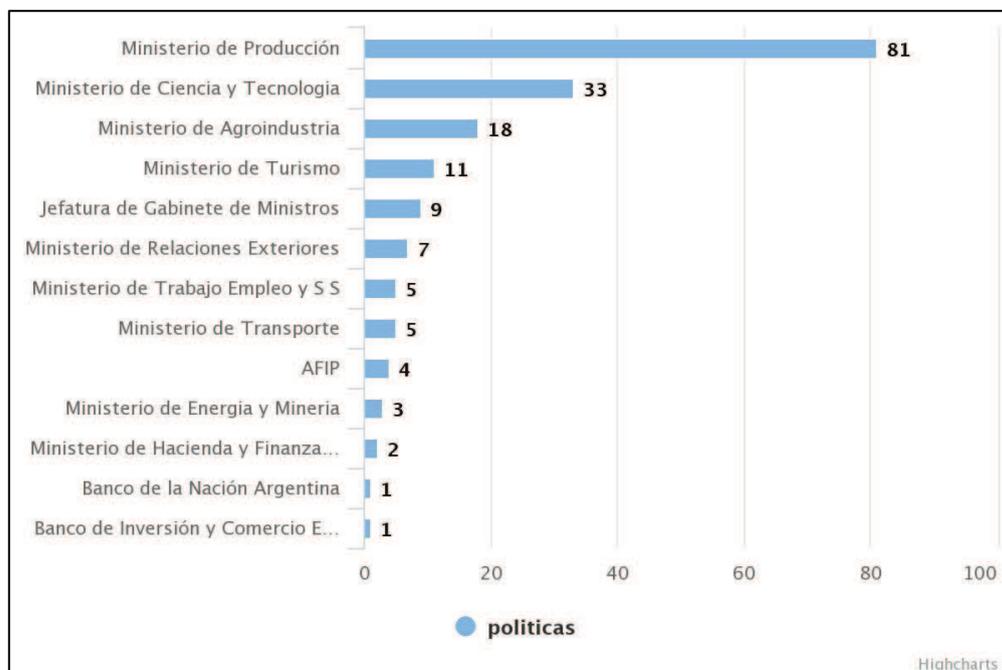
Baja de derechos de retenciones y suba de reintegros a las exportaciones de la industria	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Nuevo esquema de derechos de exportación a la minería	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa
Programa TE SUMO	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Programa Federal de Fortalecimiento de la Reactivación Productiva	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Desarrollo Productivo PyME	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Programa de Promoción y fortalecimiento de la Asociatividad para la Competitividad MiPyME	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Crédito fiscal para Capacitación Pyme	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Producir con equidad	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Expertos Pyme	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Sinergias	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Redes para Emprender	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Capacitar - Emprendedores	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Capacitar - PYME	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Capacitar - Instituciones	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Comunidad Mentora	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Fondo Expansión	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Fondo Aceleración	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Línea Créditos Directos para la Reactivación Productiva FONDEP	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Línea Desarrollo Federal Inversión Productiva	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Impulso Mujeres- PBA	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Créditos para Bienes de Capital a través de operaciones de leasing	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Plan GanAr	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Plan GanAr- Córdoba	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Línea Inversión Productiva- BICE	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores

Proyectos Estratégicos Empresas Productivas Provinciales- BICE	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Programa de Financiamiento Federal para Empresas Estratégicas	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Línea de Inversión Productiva Proyectos Estratégicos - BNA	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Línea de Inversiones - BNA	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Capital de Trabajo para Exportar a Brasil - BICE	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Crédito para proyectos de inversión para MiPyMEs exportadoras	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Crédito para proyectos de inversión de PyMEs que sustituyan importaciones	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Línea para Licenciarios de servicios TIC ENACOM - BNA	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Línea para la digitalización de PyMEs BNA	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Línea Adecuación Ambiental- BNA	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Línea Agricultura Familiar BNA	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Financiamiento a empresas molineras de trigo	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Créditos con bonificación de tasa para productores correntinos/as	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Línea de créditos para productores agropecuarios y ganaderos entrerrianos	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Línea de créditos para PyMEs afectadas por la emergencia agropecuaria- Misiones	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Créditos para MiPyMEs mineras	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Créditos para MiPyMEs proveedoras de YPF	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
MiPyMEs - Tarjeta CABAL	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
MiPyMEs - App Ualá	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
MiPyMEs - Tarjeta Naranja	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Microempresas- BNA	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Factura de Crédito Electrónica	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Registro PyME	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Registro de Unidades Capacitadoras	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores

Registro de Instituciones de Capital Emprendedor	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores
Mesa de Minería Abierta a la Comunidad	Secretaría de Minería
SIACAM - Sistema de Información Abierto a la Comunidad Minera (SIFIM)	Secretaría de Minería
Promoción de Inversiones	Secretaría de Minería
Programa Anual de Fiscalización (PAF)	Secretaría de Minería
Optimización del Registro de Inversiones Mineras	Secretaría de Minería
Plan Nacional de Huellas Mineras (PNHM)	Secretaría de Minería
Plan Nacional de Minería Social (PNMS)	Secretaría de Minería
Fortalecimiento de la Cadena de Valor Minera	Secretaría de Minería
Desarrollo Comunitario	Secretaría de Minería
Programa Nacional de Sustentabilidad Minera	Secretaría de Minería
Mesa Técnica de Análisis	Secretaría de Minería
Programa Diagnóstico de Activos y Pasivos Ambientales de la Minería	Secretaría de Minería
Gobernanza de los recursos naturales	Secretaría de Minería
Legajo Único Financiero y Económico (LUFE)	Unidad de Gabinete de Asesores
Registro Único de la Matriz Productiva (RUMP)	Unidad de Gabinete de Asesores
Centro de ayuda PyME	Unidad de Gabinete de Asesores

Fuente: elaboración propia con base en guías de programas y el Registro de Subsidios e Incentivos (RSI).

Gráfica 1. Políticas productivas nacionales clasificadas según Ministerio (2019).



Fuente: Registro de Subsidios e Incentivos (RSI) de la Secretaría de Transformación Productiva. Recuperado el 8/12/2019.

Tabla 2. Organigrama del Estado provincial (ministerios seleccionados), 2010-2020.

	Secretarías	Subsecretarías	Direcciones Generales	Direcciones	
<p>Ministerio de Producción (ley 9.958 de 2010). Subsecretarías y direcciones generales según decreto 12/2008</p>	Producción Primaria		Dirección General de Administración y Despacho		
	Secretaría de Industria, Comercio y Planificación del Desarrollo		Dirección General de Proyectos Especiales		
			Dirección General de Ganadería y Avicultura		
		Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Comercio	Dirección General de Comercio Interior		
			Dirección General de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial		
			Dirección General de Relaciones Internacionales		
		Subsecretaría de Industria, PYMES y Fomento de Cadenas de Valor	Dirección General de Cadenas de Valor		Dirección de Vinculación Institucional
			Dirección General de Industria y PYMES		Dirección de Gestión Empresarial
		Subsecretaría de Producción Agrícola, Recursos Naturales y Desarrollo Rural	Dirección General de Agricultura		Dirección de Parques y Áreas Industriales
			Dirección General de Recursos Naturales		
			Dirección General de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar		
			Dirección General de Minería		
		Subsecretaría de Planificación del Desarrollo y la Producción		Dirección de Planificación, Estrategias y Evaluación de Proyectos	
				Dirección de Economía e Información Agroalimentaria	
				Dirección de Administración de Tierras Fiscales	

			Dirección General de Fiscalización Agroalimentaria	Dirección de Fiscalización de Recursos Naturales
		Subsecretaría de Producción Animal	Dirección General de Ganadería y Apicultura	
			Dirección General de Lechería y Granja	
Ministerio de Producción (dic-2012), decreto 4484/2012			Dirección General de Fiscalización Agroalimentaria	
			Dirección General de Asuntos Jurídicos	
		Subsecretaría de Ciencia y Tecnología (decreto 88/2012)		
		Subsecretaría de Administración y Despacho	Dirección General de Despacho.	
	Dirección General de Administración			
	Secretaría de Producción Primaria		Dirección General de Recursos Naturales	
			Dirección General de Ganadería	
			Dirección General de Agricultura	
	Secretaría de Industria, Comercio y Planificación del Desarrollo		Dirección General de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial	
			Dirección General de Relaciones Internacionales	
Dirección General de Industria y Parques Industriales.				
Secretaría de Relaciones Institucionales				
Ministerio de Producción (abr-2016), decreto 1048/2016			Dirección General de Asuntos Jurídicos	
			Dirección General de Fiscalización Agroalimentaria	
		Subsecretaría de Administración y Despacho	Dirección General de Administración	
			Dirección General de Despacho	

	Secretaría de Producción Primaria		Dirección General de Recursos Naturales	
			Dirección General de Ganadería	
			Dirección General de Agricultura	
			Dirección General de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar	
	Secretaría de Comercio (decreto 1048/2016)		Dirección General de Relaciones Internacionales	
			Dirección General de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial	
			Dirección General de Comercio Interior	
		Subsecretaría de Industria	Dirección General de Industria y Parques Industriales	
	Secretaría de Relaciones Institucionales		Dirección General de Relaciones Institucionales	

Secretaría de Producción (nov-2017), decreto 3593/2017		Subsecretaría de Administración y Despacho	Dirección General de Fiscalización			
			Dirección General de Administración			
			Dirección General de Despacho			
			Dirección General de Gestión de Producción Primaria			
		Subsecretaría de Comercio				
		Subsecretaría de Industria			Dirección de Parques y Actividades Industriales	
					Dirección de Industria y Desarrollo Tecnológico	
					Dirección de Innovación Tecnológica	
					Dirección de Relaciones Municipales	
					Dirección de Capacitación	

Ministerio de Producción, Turismo y Desarrollo Económico, decreto 51/2020	Coordinación General de Gestión			
	Secretaría de Agricultura y Ganadería	Subsecretaría de Administración y Despacho	Dirección General de Despacho	
			Dirección General de Asuntos Jurídicos	
			Dirección General de Administración	
	Secretaría de Agricultura y Ganadería Secretaría de Industria y Comercio		Dirección General de Agricultura	
			Dirección General de Producción Animal.	
			Dirección General de Fiscalización	
	Secretaría de Industria y Comercio Secretaría de Turismo		Dirección General de Comercio Interior.	
			Dirección General de Industria	
			Dirección General de Comercio Exterior	
Dirección General de Defensa del Consumidor y Lealtad Comercial				
Secretaría de Turismo Secretaría de Ambiente		Dirección General de Planeamiento Estratégico y Desarrollo Turístico		
		Dirección General de Comunicación y Promoción Turística		
Secretaría de Ciencia y Tecnología	Subsecretaría de Ambiente	Dirección General de Coordinación y Relaciones Generales		
Secretaría de Desarrollo Económico y Emprendedores				
Secretaría de Desarrollo Económico y Emprendedores		Dirección General de Desarrollo Emprendedor		

Fuente: elaboración propia con base en decretos provinciales.

Tabla 3. Organigrama del Estado Nacional (ministerios seleccionados), 2010-2023

	Secretarías	Subsecretarías	Direcciones Nacionales
Ministerio de Industria (jul-2010)		Subsecretaría de Coordinación	
	Secretaría de Industria y Comercio	Subsecretaría de Política y Gestión Comercial	Dirección Nacional de Gestión Comercial Externa Dirección Nacional de Política Comercial Exterior
		Subsecretaría de Industria	Dirección Nacional de Industria
	Secretaría de la Pyme y Desarrollo Regional	Subsecretaría de Política y Gestión de la Pyme y del Desarrollo Regional	Dirección Nacional de Desarrollo Regional, Sectorial y Comercio Exterior
		Subsecretaría de Promoción al Financiamiento de la Pyme	Dirección Nacional de Programas y Proyectos
			Dirección Nacional de Crédito Fiscal y Capacitación Federal Dirección Nacional de Asistencia Financiera para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

Ministerio de Industria (ago-2015)		Subsecretaría de Coordinación	
	Secretaría de Industria	Subsecretaría de Industria	Dirección Nacional de Industria
	Secretaría de la Pyme y Desarrollo Regional	Subsecretaría de Política y Gestión de la Pyme y del Desarrollo Regional	Dirección Nacional de Desarrollo Regional, Sectorial y Comercio Exterior
		Subsecretaría de Promoción al Financiamiento de la Pyme	Dirección Nacional de Programas y Proyectos
			Dirección Nacional de Crédito Fiscal y Capacitación Federal Dirección Nacional de Asistencia Financiera para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
	Secretaría de Planeamiento Estratégico Industrial	Subsecretaría de Planeamiento Estratégico Industrial	
Unidad Ministro		Dirección Nacional de Apoyo al Joven Empresario	

Ministerio de Producción (jun-2016)			Dirección Nacional de Programas y Proyectos
--	--	--	---

		Subsecretaría de Coordinación	
Secretaría de Integración Productiva		Subsecretaría de Desarrollo Institucional Productivo	Dirección Nacional de Fortalecimiento Institucional
			Dirección Nacional de Infraestructura para el Desarrollo Institucional Productivo
		Subsecretaría de Integración de Políticas Productivas	Dirección Nacional de Articulación Productiva
Secretaría de Comercio		Subsecretaría de Comercio Interior	Dirección Nacional de Comercio Interior
			Dirección Nacional de Defensa del Consumidor
	Subsecretaría de Comercio Exterior	Dirección Nacional de Política Comercial Externa	
		Dirección Nacional de Facilitación del Comercio Exterior	
Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa		Subsecretaría de Emprendedores	Dirección Nacional de Innovación Social
			Dirección Nacional de Capital Emprendedor
			Dirección Nacional de Comunidad y Capital Humano
		Subsecretaría de Política y Gestión de la Pequeña y Mediana Empresa	Dirección Nacional de Productividad de la Pequeña y Mediana Empresa
			Dirección Nacional de Competitividad de la Pequeña y Mediana Empresa
			Dirección Nacional de Coordinación de Programas de Financiamiento
		Subsecretaría de Financiamiento de la Producción	Dirección Nacional de Relaciones con el Sistema Financiero
Dirección Nacional de Inversión Pública			
Secretaría de la Transformación Productiva	Subsecretaría de Políticas de Desarrollo Productivo	Dirección Nacional de Competitividad y Evaluación de Impacto	
		Dirección Nacional de Foros Sectoriales	
	Subsecretaría de Articulación Federal y Sectorial	Dirección Nacional del Consejo Productivo Federal	

			Dirección Nacional de Estrategias de Desarrollo Productivo	
		Subsecretaría de Desarrollo y Planeamiento Productivo	Dirección Nacional de Análisis y Estadísticas Productivas	
	Secretaría de Simplificación Productiva (decreto 62/2018)			Dirección Nacional de Simplificación Productiva Nacional
				Dirección Nacional de Simplificación Territorial
				Dirección Nacional de Simplificación Normativa
				Dirección Nacional de Políticas Regulatorias
				Dirección Nacional de Simplificación Tecnológica
	Secretaría de Industria y Servicios	Subsecretaría de Industria		Dirección Nacional de Industria
				Dirección Nacional de Compras Públicas y Desarrollo de Proveedores
				Dirección Nacional de Gestión Productiva
		Subsecretaría de Gestión Productiva		Dirección Nacional de Desarrollo Sostenible de la Industria Nacional
				Dirección Nacional de Servicios Tecnológicos y Productivos
		Subsecretaría de Servicios Tecnológicos y Productivos		Dirección Nacional de Planeamiento

Ministerio de Producción (jul-2018)	Secretaría de Integración Productiva	Subsecretaría de Coordinación	Dirección Nacional de Proyectos para la Competitividad Productiva Regional	
			Dirección Nacional de Desarrollo Institucional Productivo	
			Dirección Nacional de Defensa del Consumidor	
	Secretaría de Comercio			Dirección Nacional de Facilitación del Comercio
		Subsecretaría de Comercio Interior		
		Subsecretaría de Comercio Internacional		
	Secretaría de Emprendedores y de la			Dirección Nacional de Capital Emprendedor

	Pequeña y Mediana Empresa		Dirección Nacional de Competitividad y Financiamiento Pyme	
			Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y Pymes	
			Dirección Nacional de Servicios Basados en el Conocimiento	
	Secretaría de la Transformación Productiva			Dirección Nacional de Acuerdos Sectoriales
				Dirección Nacional de Políticas Públicas Productivas
				Dirección Nacional de Modernización Productiva
		Subsecretaría de Desarrollo y Planeamiento Productivo		Dirección Nacional de Estrategias de Desarrollo Productivo
				Dirección Nacional de Análisis y Estadísticas Productivas
	Secretaría de Simplificación Productiva (decreto 62/2018)			Dirección Nacional de Simplificación Productiva Nacional
				Dirección Nacional de Simplificación Territorial
				Dirección Nacional de Simplificación Normativa
				Dirección Nacional de Políticas Regulatorias
				Dirección Nacional de Simplificación Tecnológica
	Secretaría de Industria			Dirección Nacional de Industria
		Subsecretaría de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores		
Secretaría de Política Minera (decreto 575/2018)			Dirección Nacional de Información Minera	
	Subsecretaría de Desarrollo Minero		Dirección Nacional de Inversiones Mineras	
			Dirección Nacional de Promoción Minera	
	Subsecretaría de Sustentabilidad Minera		Dirección Nacional de Producción Minera, Ambiente y Desarrollo Comunitario	
			Dirección Nacional de Infraestructura Minera	

Ministerio de Producción y Trabajo (Dic-2019)	Secretaría de Integración Productiva		Coordinación de Gestión de Políticas Productivas Provinciales
			Dirección Nacional de Proyectos para la Competitividad Productiva Regional
			Dirección Nacional de Desarrollo Institucional Productivo
			Dirección Nacional de Modernización Productiva
	Secretaría de Comercio Interior		Dirección Nacional de Defensa del Consumidor
		Subsecretaría de Políticas de Mercado Interno	
	Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa		Dirección Nacional de Capital Emprendedor
			Dirección Nacional de Competitividad y Financiamiento Pyme
			Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y Pymes
			Dirección Nacional de Servicios Basados en el Conocimiento
	Secretaría de la Transformación Productiva		Dirección Nacional de Acuerdos Sectoriales
			Dirección Nacional de Políticas Públicas Productivas
		Subsecretaría de Desarrollo y Planeamiento Productivo	Dirección Nacional de Estrategias de Desarrollo Productivo
			Dirección Nacional de Análisis y Estadísticas Productivas
	Secretaría de Simplificación Productiva		Dirección Nacional de Simplificación Productiva Nacional
			Dirección Nacional de Simplificación Territorial
			Dirección Nacional de Simplificación Normativa
			Dirección Nacional de Políticas Regulatorias
			Dirección Nacional de Simplificación Tecnológica
	Secretaría de Industria		Dirección Nacional de Industria
Subsecretaría de Compre Argentino y			

		Desarrollo de Proveedores	
	Secretaría de Política Minera		Dirección Nacional de Producción Minera Sustentable
			Dirección Nacional de Cadena de Valor Minera
		Subsecretaría de Desarrollo Minero	Dirección Nacional de Inversiones Mineras
			Dirección Nacional de Promoción de la Minería
	Secretaría de Comercio Exterior	Subsecretaría de Comercio Exterior	
		Subsecretaría de Facilitación del Comercio	
		Subsecretaría de Inserción Internacional	
		Subsecretaría de Mercados Agroindustriales	
	Secretaría de Coordinación		
	Secretaría de Gobierno de Trabajo		Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales
			Dirección Nacional de Relaciones y Regulaciones del Trabajo
			Dirección Nacional de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social
			Dirección Nacional del Servicio de Conciliación Obligatoria y Personal de Casas Particulares
	Secretaría de Empleo		
	Secretaría de Coordinación Administrativa		
	Secretaría de Promoción, Protección y Cambio Tecnológico		
	Secretaría de Atención Ciudadana y Servicios Federales		

Ministerio de Desarrollo Productivo (dic-2019)	Secretaría de Comercio Interior	Subsecretaría de Políticas para el Mercado Interno	Dirección Nacional de Políticas para el Desarrollo del Mercado Interno
			Dirección Nacional de Reglamentos Técnicos
		Subsecretaría de Acciones para la Defensa de las y los Consumidores	Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo
			Dirección Nacional de Gestión Comercial Interna
			Dirección Nacional de Financiamiento Pyme

	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores	Subsecretaría de Financiamiento y Competitividad Pyme	Dirección Nacional de Fortalecimiento de la Competitividad Pyme
		Subsecretaría de la Productividad y Desarrollo Regional Pyme	Dirección Nacional de Gestión y Política Pyme
			Dirección Nacional de Desarrollo Regional Pyme
		Subsecretaría de Emprendedores	Dirección Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Emprendedoras
			Dirección Nacional de Apoyo al Desarrollo Emprendedor
	Unidad Gabinete de Asesores		Dirección Nacional de Mejora de la Gestión Productiva
			Dirección Nacional de Articulación de Asuntos Productivos con las Provincias
			Dirección Nacional de Estudios para la Producción
	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa	Subsecretaría de Industria	Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Gestión
			Dirección Nacional de Gestión de Política Industrial
			Dirección Nacional de Desarrollo Regional y Sectorial
			Dirección Nacional de Compre Argentino y Programa de Desarrollo de Proveedores
		Subsecretaría de Política y Gestión Comercial	Dirección Nacional de Gestión Comercial
			Dirección Nacional de Política Comercial
		Subsecretaría de Economía del Conocimiento	Dirección Nacional de Desarrollo de la Economía del Conocimiento
Dirección Nacional de la Innovación Abierta			
Dirección Nacional del Fortalecimiento Regional de la Economía del Conocimiento			
Secretaría de Minería	Subsecretaría de Desarrollo Minero	Dirección Nacional de Inversiones Mineras	
		Dirección Nacional de Promoción y Economía Minera	
	Subsecretaría de Política Minera	Dirección Nacional de Producción Minera Sustentable	

	Secretaría de Energía	Subsecretaría de Energía Eléctrica	Dirección Nacional de Cadena de Valor e Infraestructura Minera
			Dirección Nacional de Generación Eléctrica
			Dirección Nacional de Transporte y Distribución Eléctrica
			Dirección Nacional de Infraestructura Eléctrica
		Dirección Nacional de Regulación y Desarrollo del Sector Eléctrico	
		Subsecretaría de Hidrocarburos	Dirección Nacional de Economía y Regulación
			Dirección Nacional de Exploración y Producción
			Dirección Nacional de Transporte e Infraestructura
			Dirección Nacional de Refinación y Comercialización
		Subsecretaría de Planeamiento Energético	Dirección Nacional de Escenarios y Evaluación de Proyectos Energéticos
			Dirección Nacional de Desarrollo Tecnológico y Relaciones con la Comunidad
		Secretaría de Gestión Administrativa	Subsecretaría Administrativa

Ministerio de Desarrollo Productivo (jun-2022)	Secretaría de Comercio Interior	Subsecretaría de Políticas para el Mercado Interno	Dirección Nacional de Políticas para el Desarrollo del Mercado Interno
			Dirección Nacional de Reglamentos Técnicos
		Subsecretaría de Acciones para la Defensa de las y los Consumidores	Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje del Consumo
			Dirección Nacional de Gestión Comercial Interna
	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores	Subsecretaría de Financiamiento y Competitividad Pyme	Dirección Nacional de Financiamiento Pyme
			Dirección Nacional de Fortalecimiento de la Competitividad Pyme
		Subsecretaría de la Productividad y Desarrollo Regional Pyme	Dirección Nacional de Gestión y Política Pyme
			Dirección Nacional de Desarrollo Regional Pyme
	Subsecretaría de Emprendedores	Dirección Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Emprendedoras	

			Dirección Nacional de Apoyo al Desarrollo Emprendedor
	Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa	Subsecretaría de Industria	Dirección Nacional de Gestión de Política Industrial
			Dirección Nacional de Desarrollo Regional y Sectorial
			Dirección Nacional de Compre Argentino y Programa de Desarrollo de Proveedores
		Subsecretaría de Política y Gestión Comercial	Dirección Nacional de Gestión Comercial
			Dirección Nacional de Política Comercial
		Subsecretaría de Economía del Conocimiento	Dirección Nacional de Desarrollo de la Economía del Conocimiento
			Dirección Nacional de la Innovación Abierta
			Dirección Nacional del Fortalecimiento Regional de la Economía del Conocimiento
		Secretaría de Minería	Subsecretaría de Desarrollo Minero
	Dirección Nacional de Promoción y Economía Minera		
	Subsecretaría de Política Minera		Dirección Nacional de Producción Minera Sustentable
			Dirección Nacional de Cadena de Valor e Infraestructura Minera
	Secretaría de Gestión Administrativa	Subsecretaría Administrativa	
	Unidad Gabinete de Asesores		Dirección Nacional de Mejora de la Gestión Productiva
			Dirección Nacional de Articulación de Asuntos Productivos con las Provincias
			Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación de la Gestión
			Dirección Nacional de Estudios para la Producción

Ministerio de Economía (dic-2023)	Secretaría de Economía del Conocimiento	Subsecretaría de Promoción y Desarrollo de Capacidades para la Economía del Conocimiento	Dirección Nacional de Desarrollo del Capital Humano
			Dirección Nacional del Fortalecimiento Regional de la Economía del Conocimiento
		Subsecretaría de Financiamiento y Regulación de la Economía del Conocimiento	Dirección Nacional de Innovación Abierta y Colaborativa
			Dirección Nacional de Planificación y Control de Programas y Proyectos
			Dirección Nacional de Desarrollo de la Economía del Conocimiento
		Secretaría de Planificación del Desarrollo y la Competitividad Federal	Subsecretaría de Planificación Federal y Proyectos Prioritarios
	Dirección Nacional de Estudios Regionales y de Cadenas de Valor Sectoriales		
	Subsecretaría de Gestión Federal para el Desarrollo		Dirección Nacional de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales
			Dirección Nacional de Gestión del Desarrollo Federal
	Secretaría de Finanzas	Subsecretaría de Servicios Financieros	Dirección Nacional de Estrategia del Financiamiento
			Dirección Nacional de Mercado de Capitales y Seguros
			Dirección Nacional de Inclusión Financiera y Financiamiento Social
			Dirección Nacional de Sistema Financiero
		Subsecretaría de la Sostenibilidad de la Deuda Pública Externa	Dirección Nacional de Gestión de la Deuda Externa
		Subsecretaría de Financiamiento	
	Secretaría de Política Económica		Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género
		Subsecretaría de Programación Macroeconómica	Dirección Nacional de Política Macroeconómica
Dirección Nacional de Modelos y Proyecciones			
Subsecretaría Legal			

		Subsecretaría de Coordinación Fiscal Provincial	Dirección Nacional de Asuntos Provinciales
Secretaría de Comercio	Subsecretaría de Políticas para el Mercado Interno		Dirección Nacional de Reglamentos Técnicos
			Dirección Nacional de Políticas para el Desarrollo del Mercado Interno
			Dirección Nacional de Gestión Comercial Externa
	Subsecretaría de Acciones para la Defensa de las y los Consumidores	Dirección Nacional de Gestión y Control Normativo	
	Subsecretaría de Política y Gestión Comercial		Dirección Nacional de Gestión Comercial Externa
			Dirección Nacional de Política Comercial Externa
Unidad Gabinete de Asesores	Subsecretaría de Coordinación de la Gestión		
	Subsecretaría de Información y Difusión Económica		
	Subsecretaría de Relaciones Institucionales		
Secretaría de Minería	Subsecretaría de Desarrollo Minero		Dirección Nacional de Inversiones Mineras
			Dirección Nacional de Promoción y Economía Minera
	Subsecretaría de Política Minera	Dirección Nacional de Producción Minera Sustentable	
		Dirección Nacional de Cadena de Valor e Infraestructura Minera	
Secretaría de Energía	Subsecretaría de Energía Eléctrica		Dirección Nacional de Regulación y Desarrollo del Sector Eléctrico
			Dirección Nacional de Infraestructura Eléctrica
			Dirección Nacional de Generación Eléctrica
			Dirección Nacional de Transporte y Distribución Eléctrica
	Subsecretaría de Hidrocarburos		Dirección Nacional de Economía y Regulación
			Dirección Nacional de Exploración y Producción
			Dirección Nacional de Transporte e Infraestructura
			Dirección Nacional de Refinación y Comercialización
	Subsecretaría de Planeamiento Energético		Dirección Nacional de Escenarios y Evaluación de Proyectos Energéticos
			Dirección Nacional de Desarrollo Tecnológico y

			Relaciones con la Comunidad
		Subsecretaría de Coordinación Institucional de Energía	
Secretaría de Asuntos Económicos y Financieros Internacionales	Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo		Dirección Nacional de Priorización Estratégica del Financiamiento Internacional
			Dirección Nacional de Financiamiento con Organismos Internacionales de Crédito
			Dirección Nacional de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral
			Dirección Nacional de Financiamiento con Organismos Regionales de Crédito
	Subsecretaría de Coordinación y Gestión Internacional	Dirección Nacional de Riesgo y Emergencias Agropecuarias	
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca			Dirección Nacional de Riesgo y Emergencias Agropecuarias
			Dirección Nacional de Cooperación y Articulación Internacional
	Subsecretaría de Alimentos, Bioeconomía y Desarrollo Regional		Dirección Nacional de Alimentos y Desarrollo Regional
			Dirección Nacional de Bioeconomía
	Subsecretaría de Gestión Administrativa de Agricultura, Ganadería y Pesca		
	Subsecretaría de Agricultura		Dirección Nacional de Agricultura
			Dirección Nacional de Desarrollo Foresto Industrial
	Subsecretaría de Ganadería y Producción Animal		Dirección Nacional de Producción Ganadera
			Dirección Nacional de Lechería
	Subsecretaría de Pesca y Acuicultura		Dirección Nacional de Coordinación y Fiscalización Pesquera
			Dirección Nacional de Acuicultura
	Subsecretaría de Mercados Agropecuarios		Dirección Nacional de Control Comercial Agropecuario
	Subsecretaría de Fortalecimiento Productivo y Sustentable para Pequeños y		Dirección Nacional de Desarrollo Productivo y Sustentable para los

		Medianos Productores Agroalimentarios	Pequeños y Medianos Productores
Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo		Subsecretaría de Industria	
		Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa	
		Subsecretaría de Desarrollo Emprendedor	
		Subsecretaría de Análisis y Planificación Productiva	
		Subsecretaría de Gestión Administrativa de Industria y Desarrollo Productivo	
Secretaría Legal y Administrativa		Subsecretaría de Administración y Normalización Patrimonial	
		Subsecretaría Legal	
Secretaría de Hacienda		Subsecretaría de Presupuesto	Dirección Nacional de Seguimiento de la Inversión en Capital Humano del Sector Público Nacional
	Subsecretaría de Ingresos Públicos		Dirección Nacional de Impuestos
			Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal
			Dirección Nacional de Incentivos Promocionales
	Subsecretaría de Coordinación Fiscal Provincial	Dirección Nacional de Asuntos Provinciales	

Fuente: elaboración propia con base en Mapa del Estado y decretos nacionales.