

Transformar la urgencia en oportunidad: industria, capacidades productivas y desarrollo en la Argentina

BERNARDO KOSACOFF | DIEGO MARTIN COATZ



Bernardo Kosacoff.

Es economista de la UBA. Doctor Honoris Causa de UCES, UNSAM y UNER. Profesor titular de la Escuela de Negocios de la UTDT. Profesor titular Consulto UBA. Ex Director (2002-2010) de la CEPAL-Naciones Unidas en Argentina. Centro Digital: bernardokosacoff.com.ar



Diego Martin Coatz

Es economista, especialista en desarrollo productivo e industria. Es fundador y director ejecutivo de I+D (Industria y Desarrollo). Fue economista jefe y Director Ejecutivo de la Unión Industrial Argentina (UIA).

Resumen ejecutivo

Argentina enfrenta una encrucijada histórica: más de una década de estancamiento y volatilidad macroeconómica erosionaron los horizontes de inversión, debilitó el empleo formal y fragmentó el entramado productivo. Sin embargo, el país no parte de cero. Conserva una estructura industrial diversificada que representa el 19% del VAB ⁽¹⁾, más del 22% de la masa salarial y el 54% del gasto privado en I+D.

La industria no es solo manufactura: es una plataforma de aprendizaje, innovación, empleo formal y encadenamientos, con un efecto multiplicador decisivo sobre el resto de la economía. Contar con capacidades industriales diversificadas es un privilegio estratégico, un pilar ineludible con el que cuentan todos los países desarrollados.

El paper analiza esa tensión a partir de las “tres Argentinas”: un núcleo moderno exportador, un sector intermedio orientado al mercado interno con capacidades valiosas pero con rezagos tecnológicos, y un sector informal de baja productividad que crece y profundiza la fragmentación social. Superar esa dinámica exige dejar atrás falsos dilemas —agro versus industria, mercado interno versus exportación, Estado versus mercado— y construir una estrategia que combine recursos naturales con capacidades industriales.

⁽¹⁾ Valor Agregado Bruto (no incluye impuestos) a precios constantes, promedio 2023-2025.

2,5

EMPLEOS INDIRECTOS

se generan,
por cada trabajador
industrial, en el
resto de la economía
(comercio, logística,
servicios).

+50%

DE LA INVERSIÓN EN I+D EN EEUU

es realizada por
la industria.

La oportunidad existe. Vaca Muerta, la minería de litio y cobre, la agroindustria y la bioeconomía pueden ser palancas de desarrollo si se traducen en proveedores locales, ingeniería, software, bienes de capital, empleo calificado e innovación. Pero eso no ocurrirá de manera automática: requiere una macroeconomía que recupere la dinámica de crecimiento y sea compatible con la inversión, una agenda de competitividad sistémica que reduzca costos tributarios, logísticos, energéticos y financieros, y una estrategia de productividad puertas adentro basada en digitalización, inteligencia artificial, sustentabilidad y formación de talento. En un mundo atravesado por el China Shock 2.0, subsidios, sobrecapacidad y proteccionismo sofisticado, Argentina necesita una política productiva moderna, ofensiva y pragmática en el marco de una estrategia de desarrollo.

Introducción.

La centralidad estratégica de la industria en el desarrollo económico

La extensa literatura del desarrollo destaca que la industria es una actividad clave para generar aprendizajes, innovación y encadenamientos. Desde Schumpeter hasta Hirschman y, más recientemente autores como José Antonio Ocampo y João Ferraz, resaltan que el desarrollo económico no surge solo de acumular factores, sino de transformar la estructura productiva hacia actividades con mayor productividad, rendimientos crecientes y capacidad de difusión tecnológica.

Todos los países con los mejores indicadores de desempeño en su desarrollo poseen un peso determinante de la industria en su estructura productiva. Así, en las economías más avanzadas de la OCDE, la manufactura sigue ocupando un rol central, pese al crecimiento de los servicios, representando entre el 14% y el 15% del PBI de estas naciones. Desde 1980, en la transición de

“Contar con una estructura industrial diversificada es un privilegio estratégico que pocos países en desarrollo poseen con la profundidad vigente en la Argentina”.

los anteriores modelos tecno-productivos fordistas-tayloristas a la difusión del denominado “Modelo Toyotista”, se han modificado radicalmente las formas de producción manufacturera, redefiniéndose la vinculación entre Empresa-Mercado-Instituciones (Williamson, 1989). Mientras anteriormente el valor agregado industrial se creaba fundamentalmente al interior de la planta, se generó un proceso de externalización de las actividades, conformando nuevos ecosistemas productivos con importantes ganancias de economías de especialización. Esto se evidencia en el creciente y potente efecto multiplicador en el empleo: por cada puesto de trabajo industrial directo se generan, en promedio, 2,5 empleos indirectos en el resto de la economía (comercio, logística, servicios), un número significativamente mayor que el de otros.

El papel de la industria en los procesos de innovación es determinante en el desarrollo económico. En los países de la OCDE explica entre el 55% y el 70% de todo el gasto empresarial en Investigación y Desarrollo (I+D). Esta "paradoja de las economías avanzadas" muestra que el peso tecnológico de la industria es muy superior a su peso contable: en Estados Unidos representa el 11% del PBI, pero concentra cerca de la mitad del gasto en innovación; en Alemania, Japón y Corea del Sur, esta cifra supera el 80%. Este protagonismo convierte a la industria en un nodo de externalidades positivas. El sector lidera la actividad de patentamiento (incluyendo el 60% de las patentes verdes globales) y es el principal vehículo para la difusión del paradigma de la Industria 4.0.

Contar con una estructura industrial diversificada es un privilegio estratégico que pocos países en desarrollo poseen con

19%

DEL VAB ⁽¹⁾

proviene
de la industria
manufacturera.

27%

**DE LA
RECAUDACIÓN
DE IMPUESTOS**

proviene
de la industria
manufacturera.

la profundidad vigente en la Argentina. Se caracteriza por una industria densa y diversificada con capacidades significativas en numerosos sectores, lo que representa una base concreta para recuperar las fuentes de crecimiento, condición necesaria para dar sustentabilidad a la consistencia macroeconómica. El sector manufacturero representa el 19% del VAB ⁽¹⁾, el 19% del empleo y aún más del 22% del total de la masa salarial (promedio 2023-2025), atento al mayor nivel de remuneraciones y de empleo formal; pesa el 27% en la recaudación de impuestos y concentra 54% de los gastos de I+D del sector privado (2022). La industria puede cumplir un papel central en un cambio estructural virtuoso, por su capacidad de generar empleo formal, divisas, encadenamientos, innovación e integración territorial. Si algo nos han enseñado las experiencias de los países exitosos, es que el desarrollo económico es el resultado de procesos acumulativos de aprendizaje que exigen una coordinación activa entre la previsibilidad macroeconómica y las políticas a nivel micro y sistémicas.

Estos aprendizajes revisten un carácter multidimensional y sistémico: constituyen activos empresariales surgidos de la maduración de rutinas y de esfuerzos locales de ingeniería, y también activos sociales, como resultado de un ejercicio colectivo de conformación de redes de conocimiento y de construcción institucional (Kosacoff y Ramos, 2005).

La Argentina atraviesa desde 2012 un período de estancamiento productivo en un contexto de elevada volatilidad macroeconómica, que debilitó los incentivos a invertir y redujo los horizontes de planificación. Sin embargo, el país no parte de cero: conserva capacidades industriales, empresas con trayectoria, recursos humanos calificados, centros de ciencia y tecnología y un entramado PyME resiliente. Esa base debe ser el punto de partida para una estrategia de desarrollo productivo en una economía más abierta

⁽¹⁾ Valor Agregado Bruto (no incluye impuestos) a precios constantes, promedio 2023-2025. La participación en % del PBI sería 15,5% para el mismo período.

“La Argentina atraviesa desde 2012 un período de estancamiento productivo en un contexto de elevada volatilidad macroeconómica, que debilitó los incentivos a invertir y redujo los horizontes de planificación”.

y con grandes desafíos de competitividad. El país posee una industria diversificada, con activos en sectores tradicionales como alimentos, metalmecánica, la industria automotriz y autopartista, pero también en insumos básicos como la siderurgia, la química y la plástica. También en sectores de alta sofisticación tecnológica, donde la Argentina tiene sectores de frontera. La industria farmacéutica, el polo de biotecnología (el más importante de la región), el desarrollo nuclear, la industria satelital y los proveedores de energía para Vaca Muerta son vectores de soberanía y valor agregado, son algunos ejemplos. En todos los sectores es posible identificar capacidades con potencialidad, sin desconocer los amplios desafíos para superar deficiencias, mejorar su productividad, y lograr insertarse competitivamente en una economía abierta.

En esta configuración productiva conviven hoy realidades muy distintas, por un lado, un sector informal y de baja productividad cada vez más extenso que asimila nuestra estructura social y económica al del resto de América Latina. Este entramado se encuentra ante una encrucijada; o se profundiza la fragmentación con un sector informal cada vez de mayor tamaño, o se consolidan los activos productivos para que funcionen como la plataforma de un crecimiento integrado (Coatz et al., 2010; Kosacoff, 2026). Por otro lado, existen sectores de excelencia en la producción primaria, la industria y los servicios que exportan productos y procesos de elevada calidad. Se suman la energía y la minería, con

50%

DE LA
PRODUCCIÓN
INDUSTRIAL
MUNDIAL

ya corresponde
a China.

un potencial creciente y un escenario internacional muy favorable, lo que representa una excelente oportunidad para el país. Pero la estructura productiva debe ir hoy más allá de la dotación de recursos naturales y commodities industriales, generando capacidades competitivas con innovación y empleo, incorporando procesos de diferenciación de productos y servicios basados en el conocimiento que desarrollen plenamente el mercado interno y permitan alcanzar una inserción internacional de mayor calidad (Hallak y López, 2026; Pereira, 2025). La Argentina necesita superar falsos dilemas —agro o industria, mercado interno o exportación, Estado o mercado, PyMEs o grandes empresas— y construir una estrategia que combine recursos naturales con capacidades industriales. El boom energético, minero y agroindustrial puede ser una palanca de desarrollo mucho más potente si se traduce en proveedores locales, ingeniería, bienes de capital, software, empleo calificado y exportaciones con mayor valor agregado.

Este debate adquiere una relevancia crítica frente a un mundo que transita un cambio de paradigma tecno-productivo sin precedentes, simbolizado por la Revolución Industrial 4.0 y la irrupción de la Inteligencia Artificial (IA). Al mismo tiempo, el escenario global está marcado por el rol de China -que ya representa el 50% de la producción industrial mundial y más del 20% del comercio de manufacturas- y el sudeste asiático, como actores que ya no compiten solo por bajos salarios y subsidios generalizados, sino también por escala, financiamiento, calificación de los recursos humanos y tecnología avanzada. La expansión asiática, sumada a episodios de sobreproducción y liquidación de stocks a nivel internacional, genera desvíos de comercio que presionan sobre los sectores industriales a nivel regional. Este escenario obliga a los países a tener una estrategia industrial más activa.

La agenda debería organizarse en tres planos. Primero, una macroeconomía estable, pero compatible con el crecimiento

“La industria argentina está atravesando una situación de extrema fragilidad que, lejos de ser un fenómeno coyuntural, es el resultado de un largo proceso de estancamiento estructural y volatilidad macroeconómica”.

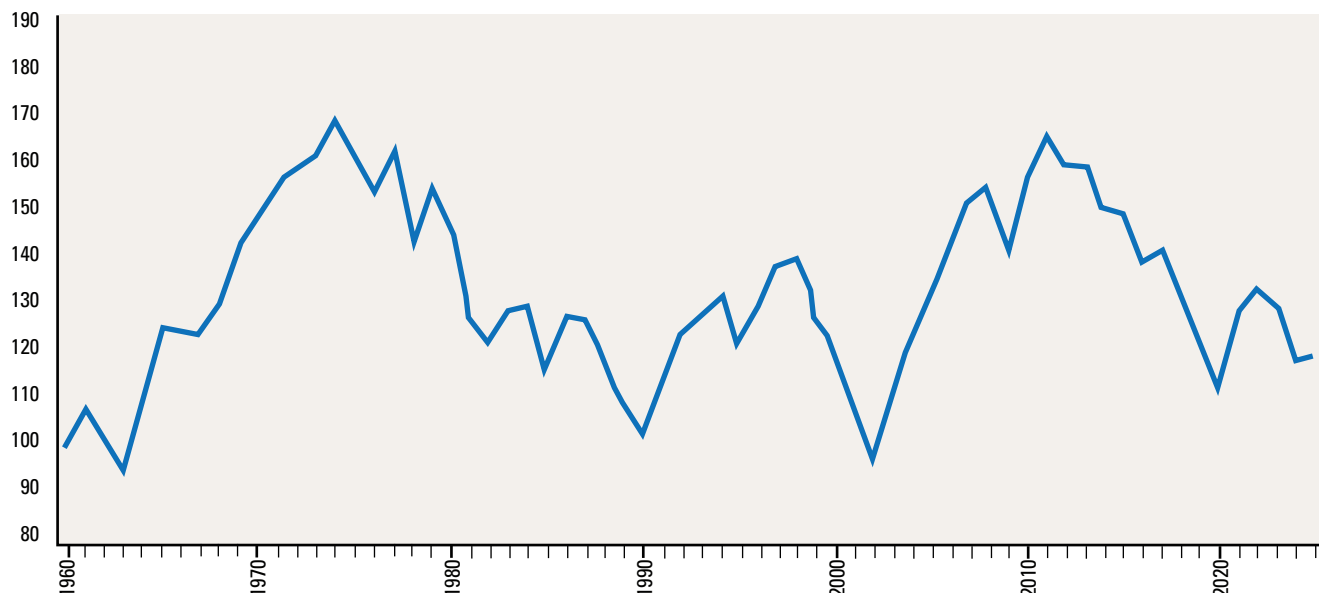
y la inversión. Segundo, una mejora de la competitividad sistémica —crédito, impuestos, logística, energía e infraestructura— que reduzca costos puertas afuera de la fábrica. Tercero, una agenda de productividad dentro de las empresas, rescatando las capacidades existentes y promueva inversiones en digitalización, inteligencia artificial, sustentabilidad y formación de talento.

1. El punto de partida: la industria argentina ante una nueva encrucijada

La industria argentina está atravesando una situación de extrema fragilidad que, lejos de ser un fenómeno coyuntural, es el resultado de un largo proceso de estancamiento estructural y volatilidad macroeconómica. Si se analiza en perspectiva histórica, la producción manufacturera nacional ha transitado una trayectoria marcada por avances, retrocesos y elevada volatilidad: tras la desarticulación de capacidades productivas durante el último cuarto del siglo XX, el sector experimentó una fase de crecimiento que tocó su techo promediando el año 2011. En aquel punto de inflexión, el producto industrial per cápita había logrado en la década previa recuperar el dinamismo junto con el empleo y la inversión (Coatz, Grasso y Kosacoff, 2015). Sin embargo, este crecimiento productivo no logró traducirse en un cambio estructural profundo. La reaparición recurrente de la restricción externa y el desorden

LA RESILIENCIA DEL SECTOR INDUSTRIAL ARGENTINO

PBI industrial per cápita. Índice 1960=100

**GRÁFICO 1**

Fuente: Indec, Fundación
Norte y Sur y estimaciones
propias

macroeconómico revirtió aquella estrategia inicialmente positiva, dando lugar a un proceso de declive sostenido que ya acumula más de quince años de estancamiento.

El balance del período posterior a 2011 revela la magnitud del deterioro. Entre 2011 y 2025, el PBI industrial por habitante se contrajo un 28%, en un entorno de desorden macroeconómico, alta inflación, caídas en la inversión de capital y una desarticulación progresiva de los encadenamientos productivos. Desde 2011 no se creó empleo adicional formal, con un crecimiento de la población superior al 15%. (GRÁFICO 1)

A pesar de la mejora del cuadro macroeconómico, este mal desempeño se acentuó durante 2024 con una caída del 9,4%. A partir del último trimestre de 2024, la actividad industrial evidenció una recuperación heterogénea. Por un lado, aquellos sectores vinculados a la molienda agrícola y a la producción hidrocarburífera muestran un buen desempeño. Por otro lado, la mayoría de los sectores industriales vinculados al mercado interno muestran un desempeño más débil, con caídas de hasta el 35% respecto de sus

máximos. Se trata, en gran medida, de actividades intensivas en mano de obra y/o ingeniería, como la cadena textil-indumentaria y el complejo metalmecánico. La industria continúa operando con niveles de utilización de la capacidad instalada por debajo del 60%. Esta fragmentación productiva ha tenido un impacto considerable en el empleo formal del sector. Desde agosto de 2023 hasta febrero de 2026, la industria perdió más de 75.000 empleos formales y registró el cierre de más de 3.000 empresas. (GRÁFICO 2)

EMPLEO Y EMPRESAS INDUSTRIALES

En cantidad de asalariados registrados y empresas

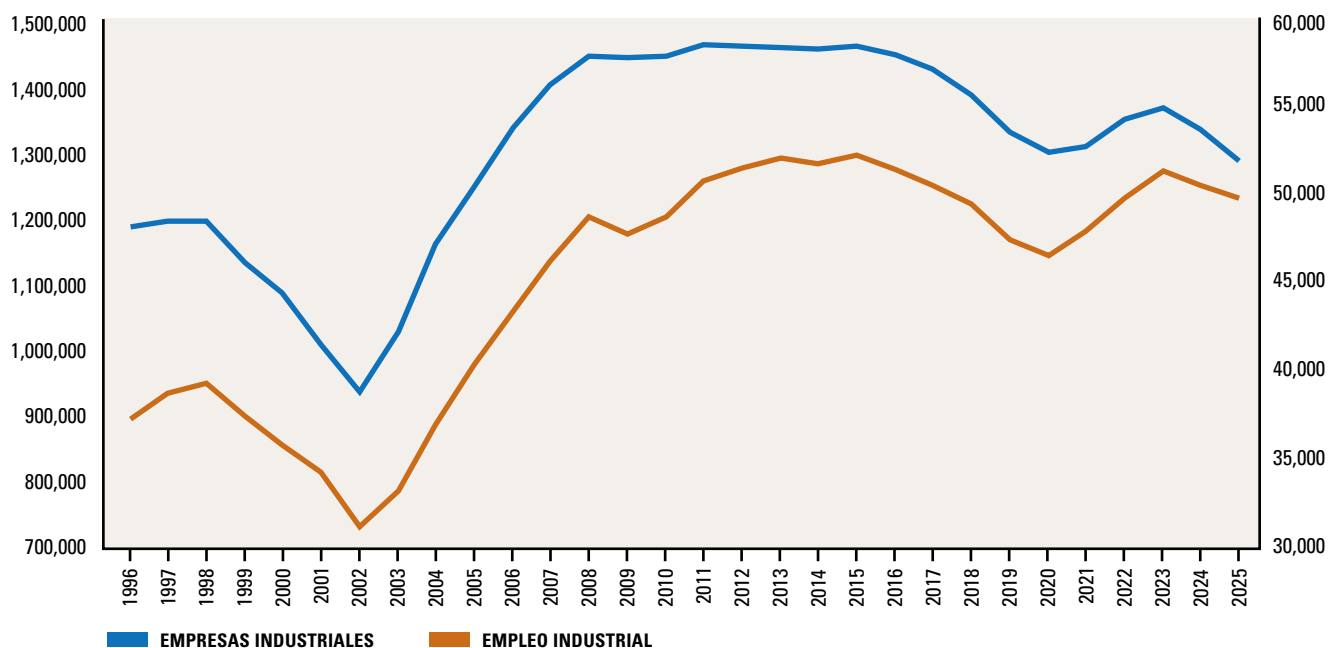


GRÁFICO 2

Fuente: SIPA, SRT
y estimaciones propias

Empresas industriales

vs 2011 (max)

→ -6.517 Empresas (-11%)

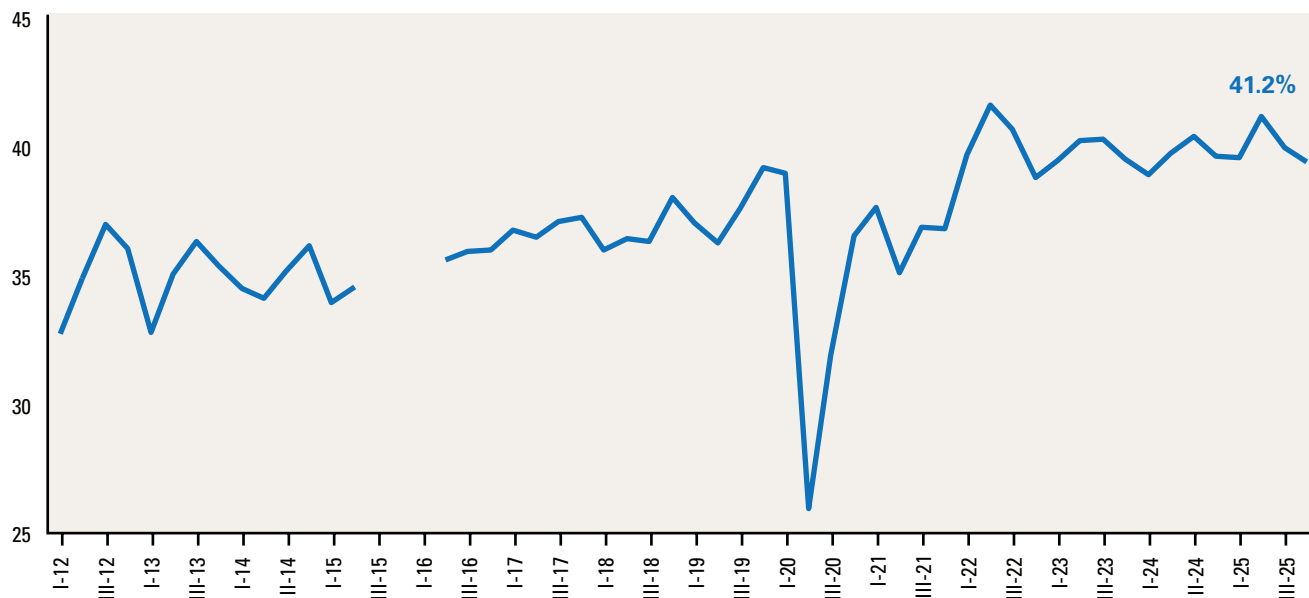
Empleo industrial

vs 2013 (max)

→ -150.245 empleos(-12%)

INFORMALIDAD LABORAL

En % del empleo asalariado privado

**GRÁFICO 3****Fuente:** EPH-INDEC

Existe marcada heterogeneidad estructural que potencia la fragmentación del tejido productivo y el crecimiento de la informalidad (ver gráfico). En la actualidad conviven realidades profundamente disímiles que hemos caracterizado como las “tres Argentinas”: un núcleo moderno y exportador con ramas competitivas cercanas a la frontera internacional; un sector intermedio, orientado al mercado interno, con acervos de ingeniería valiosos pero con necesidades de mejorar tecnológicamente; y un sector informal y excluido que, al crecer sostenidamente, desplaza al sector formal y asimila nuestra estructura social al promedio de América Latina (Coatz et al., 2010; Kosacoff, 2026). Esta fragmentación no es solo un déficit social, sino un obstáculo central para la estabilidad económica: la dificultad de irradiar los aprendizajes de las “islas de modernidad” hacia el resto del sistema impide pensar un entramado productivo moderno e integrado que brinde sustentabilidad política y social al proceso económico. (GRÁFICO 3)

El punto de partida no es la ausencia de capacidades, sino su débil articulación. Las políticas productivas del pasado reciente, ausentes de evaluación de impacto, no resolvieron los problemas y generaron

una pérdida de reputación que es necesario revertir, dado que son ineludibles para la agenda presente. La Argentina conserva recursos científicos, tecnológicos, empresariales e industriales relevantes, pero requiere integrarlos y superar el falso dilema entre una apertura indiscriminada y la protección defensiva e ineficiente.

A diferencia de otros períodos de la historia económica Argentina, en la actualidad el país dispone de un conjunto de condiciones estructurales particularmente favorables. La abundancia de recursos energéticos y minerales estratégicos —entre ellos gas natural y petróleo no convencional, litio y cobre—, que se suman al complejo agro exportador, configuran un escenario con elevado potencial para ampliar la producción, las exportaciones y el empleo de calidad. El desafío para la economía argentina no reside únicamente en expandir las exportaciones de recursos primarios, sino en desarrollar encadenamientos productivos de mayor complejidad y contenido tecnológico. Existe una gran oportunidad si se logra consolidar una amplia red de proveedores industriales y de servicios asociados a estos sectores estratégicos. Actividades como la siderurgia, la metalmecánica y otras ramas industriales vinculadas a la producción de insumos y bienes de capital resultan fundamentales para potenciar el desarrollo de estas cadenas de valor.

Distintos estudios han verificado la existencia de capacidades en áreas con las que cuentan muy pocas economías en desarrollo. Así, la identificación de más de 400 “estrategias ofensivas” a finales del siglo pasado (Kosacoff, 1996), la existencia de ventajas comparativas reveladas en las exportaciones que se identifican en el cuadro de potencialidades de corto plazo (UIA-OIT, 2019), las empresas con competitividad (Hallak-Lopez, 2026) y en el “mapa” con más de 600 empresas recopilado por Matías Fernández (@matifer), son evidencias de las fortalezas y potencialidad de la industria argentina. [\(GRÁFICO 4\)](#), [\(GRÁFICO 5\)](#), [\(RECUADRO 1\)](#)

POTENCIALIDADES EN EL CORTO PLAZO

Estrategias

1 Consolidar y potenciar RCAs con sofisticación mayor a la media

2 Diversificar destinos

En el corto plazo las capacidades están "dadas".

Sin embargo la Argentina tiene una canasta de RCAs relativamente diversa (135 a SITC4, 500 a HS6).

No se restringen a la producción primaria, incluyen variedad de rubros MOA y MOI.

Ventajas Comparativas en el Espacio de Productos



Productos Primarios, Alimentos y Bebidas:

Leche en Polvo, Quesos, Proteínas Lácteas y de huevo, Almidón de Maíz, Aceite de Maíz, Lino y Soja, Glicerol, Alimento Balanceado, Glucosa, Chocolate, Vino, Harinas y extractos.



Química, Petroquímica, Farmacéutica

Benceno, Tizas, Vitaminas y derivados, Hormonas, Albúminas, Compuestos Orgánicos varios, Vacunas para uso veterinario, Pinturas, Fungicidas, Medicamentos, Desodorantes, Shampús, Aceites Esenciales, Fertilizantes.



Caucho y Plástico

Poliamidas, Correas, Estireno, Polietileno y otros polímeros, Tubos de Goma, Films, Envases Plásticos.



Metalmecánica y Automotriz:

Cuchillos, Aceros semi-terminados, Tubos de aluminio y acero, barras, alambres y cables, Motores, Válvulas, Bombas, Maquinaria Agrícola y Partes, Equipamiento para Tambos, Balanzas, Heladeras, Vehículos y Autopartes, Cajas de Cambios, Veleros, Instrumental Médico.



Otros Productos Industriales (Cueros, Papel y Cartón, Maderas y Textiles, Vidrios): Artículos de Cuero, Fibras, Pulpa y Paneles de Madera, Papeles, Bobinas, Toallas, Tejidos de alta resistencia, Velas, Indumentaria.

GRÁFICO 4

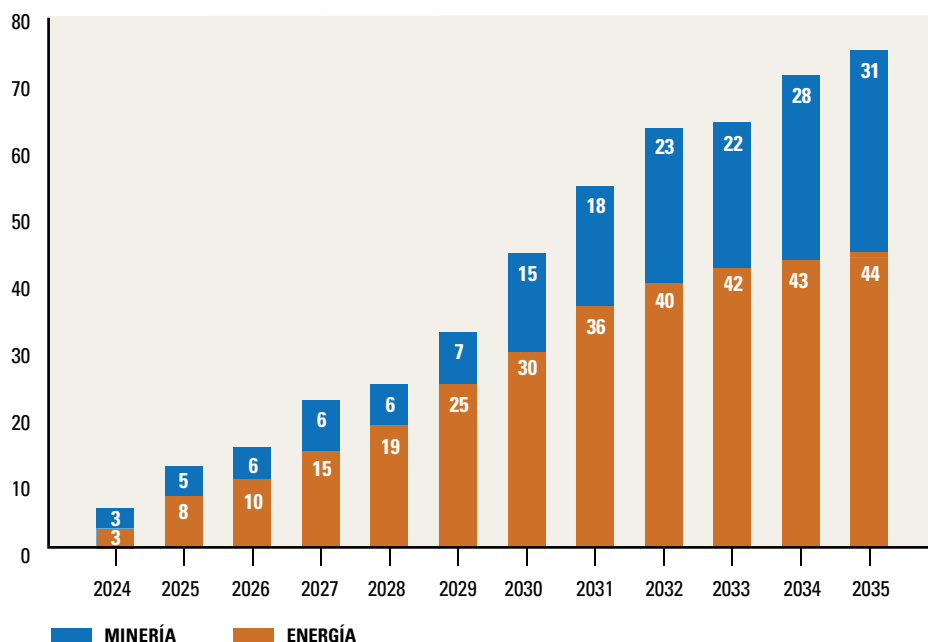
Fuente: OIT-UIA (2019)

GRÁFICO 5

Fuente: Ministerio de Economía

EXPORTACIONES NETAS PROYECTADAS DE ENERGÍA Y MINERÍA

En miles de millones de USD



RECUADRO 1

RIGI: UNA PLATAFORMA PARA EL DESARROLLO DE ECOSISTEMAS Y FEDERALISMO PRODUCTIVO

El Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) es un paso adelante para fomentar inversiones estratégicas que la Argentina necesita, especialmente en sectores como el gas natural licuado, la minería (cobre-litio) y la infraestructura asociada

En un país que necesita aumentar exportaciones, generar divisas y ampliar su frontera productiva, contar con un marco que dé previsibilidad a proyectos de gran escala es una señal positiva. El régimen no está exento de debate, pero viene a corregir quince años de problemas macroeconómicos, aumento de la presión tributaria, brecha cambiaria y restricciones al acceso de divisas que deterioraron la inversión, y en particular la IED.

El RIGI incluye una exigencia de 20% entre bienes y obra civil asociada a los proyectos, siempre que haya oferta local disponible. Pero ese piso requiere una buena reglamentación y monitoreo por parte de la autoridad de aplicación para que se traduzca efectivamente en encadenamientos productivos. Dado que en el régimen las condicionalidades de desarrollo de proveedores e I+D son bajas, se necesita una coordinación más fina entre Nación y provincias para apuntalar ese proceso.

Según datos oficiales a junio de 2026, el RIGI ya registró 26 proyectos aprobados por USD 29.892 millones y 25 en evaluación por USD 111.037 millones, con un impacto de localización a nivel federal. La inversión efectiva todavía es mucho menor dado que se exigen desembolsos iniciales de USD 80 millones en los primeros dos años, el 40% del mínimo de USD 200 millones. Estos números muestran la escala de la oportunidad, pero también la capacidad de apalancar otros sectores productivos.

El contexto tecnológico y geopolítico abre una oportunidad para que la Argentina se inserte internacionalmente no solo exportando recursos, sino transformándolos. El gas de Vaca Muerta, por ejemplo, puede ser la base

de nuevos complejos industriales como la producción de urea y fertilizantes, con impacto sobre divisas, proveedores, empleo y productividad agroindustrial. El debate fiscal del régimen debe leerse en ese marco: los beneficios se atenúan en tanto aplican sobre actividades nuevas que, en principio, no existirían a corto plazo sin el régimen, pero también requieren una mirada exigente porque se apoyan en sectores con rentas futuras muy significativas.

Las experiencias internacionales muestran que esto no ocurre solo: Noruega combinó contenido local, transferencia tecnológica y articulación científico-tecnológica; Australia desarrolló proveedores METS —equipos, tecnología y servicios para minería (Schteingart et al., 2024). Por su parte, Brasil y Canadá contaron con empresas líderes como Petrobras y Petro-Canada para ordenar la demanda e impulsar procesos de industrialización y servicios con valor agregado, donde los sistemas de compras públicas fueron centrales para apuntalar el desarrollo nacional.

El proyecto conocido como “Súper RIGI”, que obtuvo media sanción recientemente, representa un cambio cualitativo respecto del RIGI original. Mientras este último buscaba atraer grandes inversiones en sectores ya existentes (minería, energía, infraestructura, siderurgia, etc.), el nuevo régimen intenta atraer industrias tecnológicas que hoy prácticamente no existen en Argentina o tienen un desarrollo incipiente: centros de datos para IA, semiconductores, computación de alto desempeño, biotecnología avanzada, robótica, tecnologías cuánticas, infraestructura digital, industria nuclear avanzada y otras actividades de frontera. El piso de inversión es de US\$ 1.000 millones por proyecto y los beneficios son mucho más amplios que en el RIGI. Sin condicionalidades concretas de transferencias y desarrollo de proveedores, difícilmente traccione empresas con base argentina de software; fabricantes locales de componentes; ingeniería especializada; universidades y startups surgidas alrededor del proyecto. De no mediar esquemas de incentivos complementarios, se pueden generar enclaves altamente sofisticados, pero aislados del resto de la economía con elevado costo fiscal y un sistema tributario paralelo.

Argentina debe consolidar los avances realizados en sectores donde la barrera de entrada es el conocimiento y no solo la escala. Las industrias del conocimiento —farmacéutica, biotecnología, nuclear y satelital— son vectores de soberanía que permiten al país participar en la organización de redes globales en lugar de ser un adoptante pasivo. El fortalecimiento de estos nichos no solo equilibra la balanza comercial, sino que desplaza la frontera tecnológica de todo el entramado PyME.

2. Previsibilidad macro, competitividad sistémica y agenda productiva

La competitividad industrial argentina no depende solo de la productividad dentro de la empresa, aunque esta sea ineludible. También está condicionada por costos sistémicos asociados a la macroeconomía, la carga tributaria, la logística, la energía, el financiamiento y la infraestructura (CEU, UIA 2024). Estos factores explican una parte importante de la brecha entre las capacidades productivas existentes y la posibilidad efectiva de competir, invertir y exportar.

El ranking de competitividad del IMD ⁽²⁾ ubicó a la Argentina en el puesto 62 de 69 economías en 2025, reflejando la persistencia de desequilibrios macroeconómicos, restricciones financieras, sobrecostos logísticos, presión tributaria y déficits de infraestructura. (GRÁFICO 6)

La superación de esta encrucijada demanda el despliegue de una triple agenda (ver diagrama) capaz de sincronizar la estabilidad macroeconómica con la remoción de los pasivos sistémicos y la aceleración de una productividad micro traccionada por el nuevo paradigma tecnológico.

⁽²⁾ IMD World Competitiveness Center, World Competitiveness Ranking 2025.

RECUADRO 2

AGROBIOINDUSTRIA Y BIOECONOMÍA: DE LA BASE BIOLÓGICA A UNA NUEVA PLATAFORMA INDUSTRIAL

La Argentina cuenta con una ventaja estratégica singular: diversidad, escala y disponibilidad de recursos biológicos renovables —granos, carnes, leche, forestas, frutas, residuos y subproductos de la economía circular— junto con capacidades empresariales, científicas e industriales consolidadas

La bioeconomía permite transformar esa biomasa en alimentos de mayor valor agregado, bioenergías, biomateriales, química verde, insumos para la salud, biotecnología y servicios especializados (Bisang y Felici, 2023).

No se trata de contraponer agro e industria. Alrededor de la producción biológica existe una red industrial cada vez más densa: maquinaria agrícola, sembradoras, pulverizadoras, equipos de precisión, drones, semillas, genética vegetal y animal, fertilizantes, bioinsumos, plásticos, envases, materiales, química, farmacéutica, biotecnología, logística, software y servicios tecnológicos. La agrobioindustria

funciona como una “fábrica a cielo abierto,” con experiencias de recircular energía y capturar valor en la industrialización del agro en origen, que demanda conocimiento, capital, organización, ingeniería y coordinación productiva.

Esa plataforma ya cuenta con activos relevantes: miles de contratistas y empresas de servicios agropecuarios que difunden tecnología en el territorio; capacidades locales en genética vegetal y animal; un ecosistema AgTech en expansión; y una base biotecnológica que reúne 340 empresas, casi 20.000 empleos y más de 2.000 personas dedicadas exclusivamente a I+D (Agencia I+D+i–FAN–CFI–CENIT/UNSAM, 2023). A esto se suman desarrollos en microbiología del suelo, biofertilizantes, biocontroladores, biorremediación, biomedicamentos, alimentos funcionales, enzimas, bioplásticos y biomateriales.

La clave estratégica es pasar de producir recursos biológicos con bajo procesamiento a industrializarlos plenamente.

La próxima etapa del desarrollo argentino puede apoyarse en esa red: convertir biomasa renovable en nuevos productos, nuevas empresas, más I+D, empleo calificado, desarrollo federal y capacidades tecnológicas exportables.

“No se trata de contraponer agro e industria. Alrededor de la producción biológica existe una red industrial cada vez más densa: maquinaria agrícola, sembradoras, pulverizadoras, equipos de precisión, drones, semillas, genética vegetal y animal, fertilizantes, bioinsumos, plásticos, envases, materiales, química, farmacéutica, biotecnología, logística, software y servicios tecnológicos”.

COSTO ARGENTINO:

¿Cómo reducir la brecha de productividad con competitividad?



GRÁFICO 6

El primer pilar de esta estrategia es una macroeconomía para la producción, entendiendo que la consistencia en las variables agregadas es una condición necesaria, aunque insuficiente por sí sola para el desarrollo. El ordenamiento de las variables clave —inflación, tipo de cambio y tasas de interés— debe orientarse a brindar horizontes previsibles que permitan amortizar las inversiones de largo plazo, evitando que la urgencia de la coyuntura bloquee la mirada estratégica. No existe política industrial posible bajo un régimen de volatilidad extrema con una inflación promedio del 54% anual entre 2010 y 2025 y con una economía en recesión durante la mitad de ese período. Un ordenamiento macroeconómico virtuoso requiere, por lo tanto, abandonar la lógica del ajuste recesivo para incentivar procesos de aprendizaje y escalas de producción que fortalezcan el mercado interno como plataforma de proyección global (Kosacoff y Ramos, 2005). Asimismo, al igual que en la mayoría de los países con desempeño exitoso, se debe evaluar cada medida significativa de política económica en términos de su impacto en el sector productivo, analizando sus costos y beneficios antes de su implementación. (GRÁFICO 7)

ARGENTINA EN LA TABLA CLASIFICATORIA DE COMPETITIVIDAD

Categoría	Indicador	Argentina	Brasil	México	Chile	Colombia
Estabilidad macroeconómica	Años en recesión (2010/2023)	7	3	2	1	1
	Inflación promedio anual (2010-2023)	51%	6%	4%	4%	5%
	Subas del tipo de cambio >10% (2010/2023)	5	0	0	0	0
Financiamiento	Crédito interno al sector privado (% del PBI)	6%	72%	33%	110%	43%
	Riesgo país (p.b.-2010-2024)	1.150	260	280	150	230
Carga tributaria	Presión fiscal (% del PBI)	29%	33%	17%	22%	19%
	Presión fiscal formal (% del PBI)	52%	50%	36%	22%	47%
	Alícuota ganancias corporativas	35%	34%	30%	25%	35%
Producción	Energía eléctrica (USD/MWh)	107	109	70	128	86
	Diesel (USD/litro)	1,2	1,1	1,3	1,1	0,6
Logística e infraestructura	Km vías de tren / km2 superficie	5	4	11	7	1
	Infraestructura básica* (puntaje otorgado)	36	34	34	47	46
Innovación	Gasto I+D (% del PBI)	0,5%	1,1%	0,3%	0,3%	0,3%

Categoría	Indicador	Ecuador	Perú	EEUU	China	Alemania
Estabilidad macroeconómica	Años en recesión (2010/2023)	2	2	1	0	2
	Inflación promedio anual (2010-2023)	2%	4%	3%	2%	2%
	Subas del tipo de cambio >10% (2010/2023)	0	0	–	0	0
Financiamiento	Crédito interno al sector privado (% del PBI)	56%	46%	195%	195%	83%
	Riesgo país (p.b.-2010-2024)	1.000	170	–	–	–
Carga tributaria	Presión fiscal (% del PBI)	19%	18%	26%	20%	39%
	Presión fiscal formal (% del PBI)	41%	48%	26%	20%	39%
	Alícuota ganancias corporativas	25%	30%	21%	25%	16%
Producción	Energía eléctrica (USD/MWh)	–	79	52	–	135
	Diesel (USD/litro)	0,5	1	1	1,1	1,8
Logística e infraestructura	Km vías de tren / km2 superficie	2	1	25	17	94
	Infraestructura básica* (puntaje otorgado)	–	36	74	69	67
Producción	Gasto I+D (% del PBI)	0,4%	0,2%	3,5%	2,4%	3,1%

GRÁFICO 7

Fuente: CEU-UIA en base a diversas fuentes oficiales.

Indicador realizado por el IMD. Puntaje que surge del análisis de variables asociadas a la infraestructura básica, educación, salud, ciencia y tecnología de cada país. Fuente: CEU-UIA en base a diversas fuentes oficiales.

50%

ES LA PRESIÓN FISCAL HOY

en muchos
sectores.

43%

MÁS ALTOS

son los costos
logísticos
en Argentina
frente al promedio
regional.

En lo que respecta a la competitividad sistémica, la agenda debe actuar sobre las dimensiones que encarecen la producción "puertas afuera", donde la carga tributaria y la logística aparecen como los obstáculos más críticos. La presión fiscal sobre el sector formal alcanza hoy en muchos sectores casi 50% si se ajusta por los elevados niveles de informalidad, situando a la Argentina en el tope del ranking global y reflejando además la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno: el nacional con impuestos distorsivos, el provincial con Ingresos Brutos y el municipal mediante tasas que funcionan como nuevos gravámenes. Por citar un ejemplo, los impuestos explican casi el 40% del precio final de los bienes metalúrgicos producidos en Argentina, siendo en promedio 5,2 puntos porcentuales mayor que en Brasil y 10,6 puntos mayor que en México. Asimismo, cabe señalar que, en promedio, alrededor de un tercio de la carga impositiva corresponde a tributos considerados "distorsivos", como el impuesto a los débitos y créditos bancarios y el impuesto sobre los ingresos brutos, entre otros (Estudio ProPyMEs, 2024).

Este cuadro se agrava por un déficit de infraestructura que incrementa los costos logísticos en un 43% respecto del promedio regional. Ello responde, en parte, a una matriz de transporte desequilibrada, en la que el 91% de la carga se mueve por camión y apenas el 5% por ferrocarril, en marcado contraste con países competidores como Estados Unidos, donde el tren explica el 30% del transporte de mercancías. Ante este escenario, resulta necesario diseñar un plan de infraestructura integral que acompañe la reorganización productiva, evitando que las falencias logísticas actúen como un cuello de botella para el crecimiento de la productividad (Navajas, 2026).

Complementariamente, la competitividad requiere abordar los cuellos de botella en energía y financiamiento para transformar los activos naturales en vectores de desarrollo.

“La digitalización y la inteligencia artificial pueden mejorar la eficiencia operativa, reducir tiempos de producción, elevar la calidad y acelerar procesos de innovación. Pero su impacto no es automático: depende de la capacidad de las empresas para reorganizar procesos, formar talento, invertir en datos y adaptar modelos de negocios”.

A pesar del extraordinario potencial de Vaca Muerta, todavía el costo de la energía eléctrica industrial duplica hoy al de Estados Unidos. A esto se suma la falta de profundidad del sistema financiero y el mercado de capitales, donde el crédito al sector privado representa apenas el 12-14% del PBI frente a niveles del 72% en Brasil o el 109% en Chile. El subdesarrollo financiero limita la capacidad de evaluar proyectos y canalizar ahorro hacia inversiones de mayor riesgo, lo que tiende a reemplazar el análisis de retornos esperados por esquemas basados casi exclusivamente en garantías reales (Albrieu y Fanelli, 2010).

Productividad “puertas adentro” de la fábrica

La tercera dimensión de esta estrategia se centra en la agenda de productividad “puertas adentro”. La digitalización y la inteligencia artificial pueden mejorar la eficiencia operativa, reducir tiempos de producción, elevar la calidad y acelerar procesos de innovación. Pero su impacto no es automático: depende de la capacidad de las empresas para reorganizar procesos, formar talento, invertir en datos y adaptar modelos de negocios.

Existe un potencial de elevar la productividad laboral en 1,2 puntos porcentuales anuales, permitiendo transformar hasta el 38% del

0,5%

DEL PBI

invierte la Argentina
en I+D.

tiempo de trabajo industrial mediante la redefinición de tareas, roles y procesos (Accenture-Ruta X, 2026). Diferentes estimaciones sugieren impactos significativos sobre costos, calidad y ventas, aunque su magnitud depende del punto de partida tecnológico, la organización de procesos y la capacidad de adopción de cada firma. En sintonía con las exigencias globales, esta modernización debe integrar la eficiencia energética y la descarbonización de procesos. La adopción de sistemas de gestión de energía y tecnologías de monitoreo no solo reduce el costo operativo, sino que funciona como una condición de acceso a las cadenas globales de valor que hoy penalizan la huella de carbono de los insumos industriales (Informe ONUDI 2026).

Sin embargo, estas mejoras exigen superar las barreras del desconocimiento estratégico y la brecha de talento que hoy limitan la inversión, ya que solo una de cada tres empresas invierte actualmente en IA. Se requiere implementar una red de incentivos y extensionismo tecnológico que facilite a las PyMEs el desarrollo de un núcleo digital sólido y la formación de habilidades híbridas tecnológicas y de negocio. Las empresas demandarán perfiles capaces de combinar conocimientos técnicos con habilidades digitales, pensamiento crítico y comprensión del negocio. La formación continua, los programas de reskilling y upskilling, la vinculación con el sistema educativo y el fortalecimiento de habilidades STEM se convierten así en factores estratégicos para la competitividad industrial.

La Argentina registra una inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) de apenas el 0,5% del PBI (ver cuadro comparativo), una cifra que representa una fracción del esfuerzo de las potencias industriales. Además, el sector público ejecuta cerca del 70% del gasto, mientras que la inversión privada apenas alcanza el 30%, una relación que se invierte en las economías desarrolladas. No se trata solo de incrementar los montos invertidos, se trata de articular el conjunto de instituciones del sistema de ciencia

y técnica con las necesidades del entramado productivo. Para ello, es clave que los esfuerzos de organismos como el CONICET, el INTI (tecnología industrial), el INTA (tecnología agropecuaria), la CNEA (Comisión Nacional de Energía Atómica), la CONAE (Comisión Nacional de Actividades Espaciales) y la Agencia I+D+i, entre otros, se integren en el marco de una estrategia nacional de desarrollo tecnológico que funcione como una plataforma de incentivos para traccionar y multiplicar la inversión en innovación de las empresas (Kosacoff, 2026).

3. El nuevo contexto internacional: China, geopolítica y política industrial global

3.1 La inserción en las CGV de las empresas transnacionales

Durante el último cuarto del siglo XX y comienzos de los años 2000, la economía mundial atravesó una fase de creciente globalización, con fuerte expansión del comercio internacional, en la cual los flujos de bienes crecieron sistemáticamente por encima del producto global. Esta dinámica estuvo asociada a la liberalización comercial y financiera, la incorporación de China y otras economías emergentes a los mercados mundiales, la reducción de costos logísticos y de coordinación. Las cadenas globales de valor se consolidaron como una forma predominante de organización de la producción: las empresas líderes localizaron etapas específicas del proceso productivo en distintos territorios, combinando eficiencia de costos, escala, tecnología y acceso a mercados.

Esto trajo consigo profundos cambios en la producción industrial. Durante la etapa previa de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), las empresas transnacionales (ET) operaban bajo un esquema de “multiplantas”, replicando fábricas integrales a menor escala para abastecer mercados internos protegidos. En ese contexto, Argentina ocupaba una posición privilegiada entre las economías intermedias, principal destino de la inversión extranjera

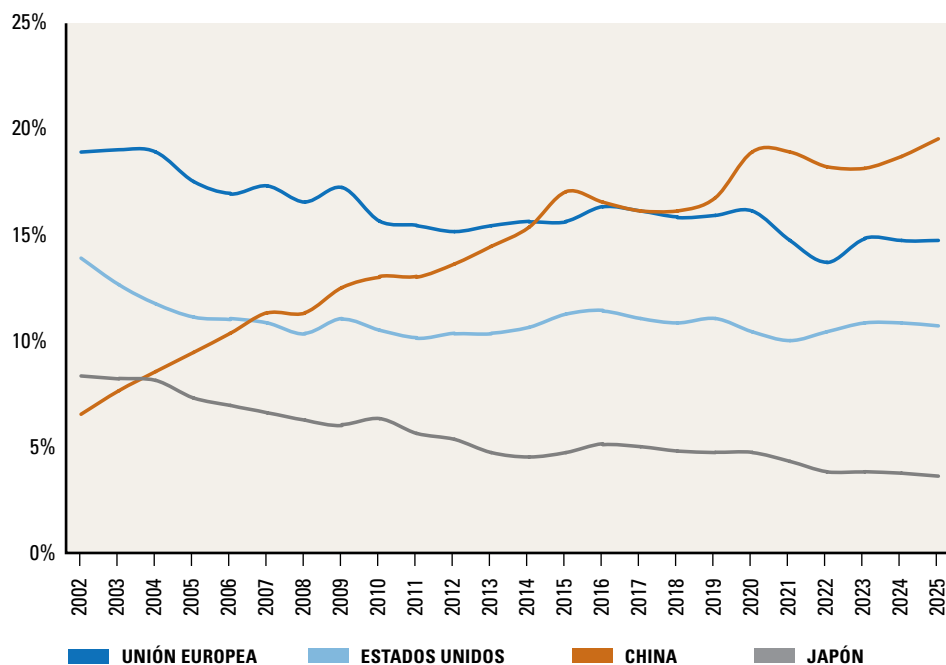
directa (IED) debido al tamaño de su mercado y al desarrollo de capacidades adaptativas. Estas capacidades permitían reproducir de manera idiosincrática los modelos productivos de las ET, aunque en condiciones diferentes a las del mundo industrializado: menores escalas, escasez de proveedores especializados, marcos regulatorios propios y distintas relaciones de precios entre capital y trabajo. Sin embargo, la década de 1970 marcó el agotamiento del modelo fordista-taylorista de producción masiva (Industria 2.0), dando paso al paradigma "toyotista" (Industria 3.0), caracterizado por la flexibilidad, la microelectrónica y la producción en red. (GRÁFICO 8)

GRÁFICO 8

Fuente: EUROSTAT

PARTICIPACIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES EN EL COMERCIO

En % del comercio mundial – excluye comercio interior UE



Argentina no logró transitar con éxito hacia este nuevo modelo. Mientras el mundo migraba hacia las Cadenas Globales de Valor (CGV), donde la producción se fragmenta buscando eficiencia sistémica, la estructura productiva argentina comenzó un proceso de desarticulación, sin adaptarse a los procesos globales de especialización. Este desacople del "taller" a la "empresa integrada" generó brechas de productividad persistentes respecto a la frontera tecnológica en diversos sectores, con una heterogeneidad creciente donde solo una parte de la producción logró cerrar las brechas tecnológicas. A su vez, las estrategias greenfield fueron desplazadas por los procesos de adquisiciones y privatizaciones. La existencia de los defaults de la deuda externa desde 2002 impedía a las filiales locales presentar proyectos en las licitaciones internas de las Corporaciones. Hoy, la normalización en marcha de la economía argentina, representa una nueva ventana de oportunidad. La clave reside en desplegar una política proactiva que colabore con el management local para captar inversiones bajo esquemas greenfield que integren a las subsidiarias en las redes mundiales de producción, transformando a las filiales en nodos competitivos que impulsen la generación de valor, tecnología y empleo de alta calificación en el país.

3.2 China Shock 2.0 y la nueva política industrial

Durante la última década el mundo atraviesa una transformación profunda que está redefiniendo las condiciones de la producción, el comercio y la inversión a escala global. Distintos acontecimientos ocurridos en los últimos años pusieron de manifiesto las transformaciones (limitaciones) de ese modelo. La guerra comercial entre Estados Unidos y China, la pandemia de COVID-19, la crisis energética derivada del conflicto en Ucrania y las crecientes tensiones geopolíticas reintrodujeron preocupaciones vinculadas con la interrupción de las cadenas de suministro, las relaciones comerciales estratégicas y la seguridad nacional.

En los últimos años, cinco grandes megatendencias están reconfigurando las matrices productivas de los países.

La digitalización, la transición energética y las nuevas exigencias de sustentabilidad, la creciente rivalidad geopolítica entre las principales potencias económicas, la transición demográfica acelerada y la transformación de los sistemas de producción de alimentos se han convertido en fuerzas estructurales que moldean la organización de la actividad industrial del siglo XXI (ONUDI, 2026).

Dado este contexto, la política productiva resurgió como herramienta central para impulsar la competitividad, reducir costos y promover la innovación. La discusión internacional dejó de girar en torno a si los países deben intervenir para promover el desarrollo productivo, sino sobre cómo diseñar intervenciones efectivas y eficientes, compatibles con las restricciones fiscales y capaces de acelerar los procesos de transformación tecnológica. Las políticas productivas de los países desarrollados responden a sus propias especificidades. Para la Argentina, la lección no es copiar modelos, sino comprender su idiosincrasia productiva y construir una agenda propia.

Esto tiene sus antecedentes más relevantes en la presentación del concepto de Industria 4.0 en la Feria de Hannover de Alemania en 2011. A partir de entonces comenzaron a multiplicarse programas orientados a acelerar la digitalización. La agenda adquirió una dimensión aún más amplia con el lanzamiento en China del programa Made in China 2025, presentado en 2015, que puso de manifiesto la importancia de liderar en sectores de alto valor agregado. Según el informe de Rhodium Group (2026) para la Cámara de Comercio de EE. UU., Beijing ya no solo busca liderar sectores de punta, sino dominar todas las capas de producción, desde insumos básicos y maquinaria hasta servicios tecnológicos.

22

BILLONES DE US\$

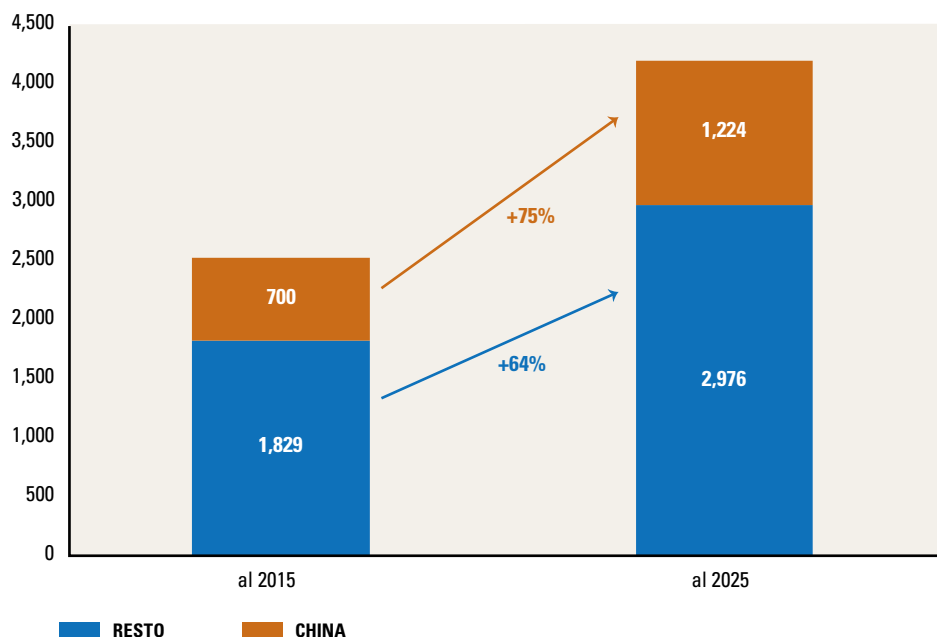
Es el superávit
comercial
manufacturero
de China
con el mundo.

Este fenómeno, denominado "China Shock 2.0", se manifiesta en un superávit comercial manufacturero récord de 2 billones de dólares. Un dato central de este estudio, compartido por análisis reciente de la OCDE, es que las estadísticas en valor (dólares) subestiman el avance chino: debido a la deflación interna de sus precios al productor, la ganancia de cuota de mercado en volumen es aproximadamente el doble de lo que muestran los datos nominales. China refuerza esta dominancia mediante prácticas de dumping y precios predatorios, generando presiones competitivas difíciles de absorber para productores de otros países como se verificó históricamente en el mercado de la vitamina C y, más recientemente, en el control de suministros críticos como el galio (OCDE 2026). Los subsidios han dejado de ser medidas de fomento para convertirse en determinantes de la cuota de mercado.

Según un estudio reciente de la OCDE, el 22% de las ganancias en la cuota de mercado global de las empresas que crecieron se explica exclusivamente por los subsidios recibidos. Para las grandes empresas de origen chino, este dato es alarmante: casi el 60% de sus ganancias de cuota de mercado son atribuibles al apoyo estatal. La evidencia muestra que estas políticas no mejoran la productividad ni la rentabilidad real; por el contrario, permiten bajar precios artificialmente para desplazar a competidores más eficientes. El riesgo a largo plazo no es solo la distorsión de precios, sino también una mayor concentración de capacidades industriales y tecnológicas a escala global. De allí surge el crecimiento de medidas antidumping durante la última década, y en particular frente a China, con un incremento del 75% entre 2015 y 2025 (GRÁFICO 9).

MEDIDAS ANTIDUMPING

Medidas antidumping contra China y el resto del mundo acumuladas desde el 2000

**Ejemplos de medidas contra China en 2025**

- En febrero, la Comisión Europea impuso derechos antidumping sobre biodiesel chino
- En abril, EE.UU. aplica aranceles recíprocos con todos los países. En específico, contra China alcanzaron el 145%.
- En mayo, la Comisión Europea impuso derechos antidumping de 13% a 62% sobre importaciones de hojalata originarias de China

GRÁFICO 9

Fuente: OMC

India lidera el ranking global de nuevas medidas notificadas a la OMC, con 865 medidas acumuladas en los últimos 30 años, seguida por Estados Unidos (718) y la Unión Europea (393). Sin embargo, muchas economías emergentes con estructuras industriales relevantes también han hecho uso de esta medida, como Argentina (308), Brasil (302) y Turquía (236) (OMC, 2026). Estas medidas se han consolidado como una herramienta extendida de defensa comercial como mecanismo de respuesta a prácticas desleales. China concentra gran parte de las demandas, y su participación se ha incrementado en las últimas décadas. Mientras que entre 1995 y 1998 el 22% de las medidas se aplicaban sobre China, entre 2023 y 2025 alcanzaron el 39% del total. (GRÁFICO 10)

3.3 Hacia una política externa inteligente

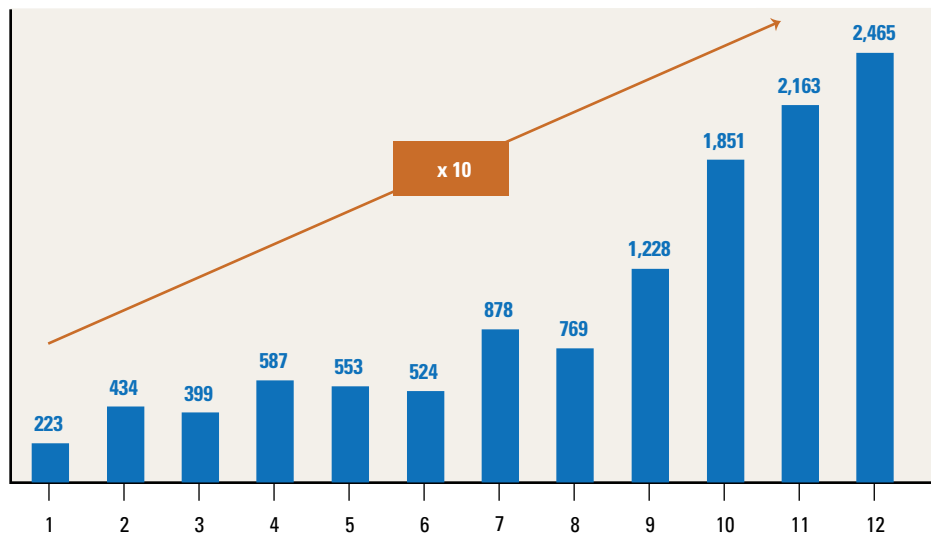
Ante este escenario fragmentado, Argentina debe desplegar una política externa pragmática que priorice sus intereses productivos. El nuevo orden global, marcado por el paso del just-in-time al just-in-case, abre oportunidades en materia de reshoring y friend-shoring con el mundo industrial occidental. Argentina y Brasil tienen un potencial conjunto para generar exportaciones

MEDIDAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL CON AFECTACIÓN AL COMERCIO En cantidad

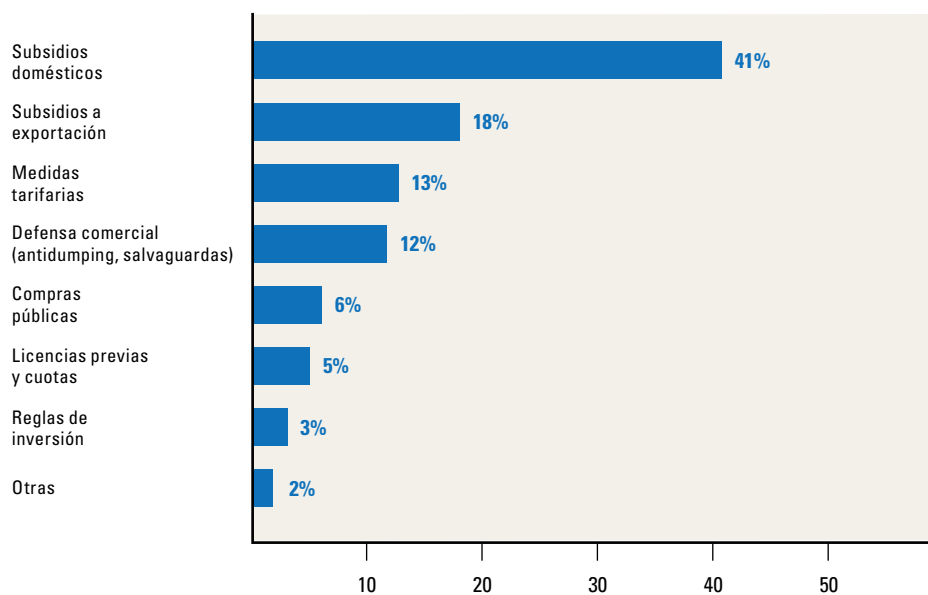
GRÁFICO 10

Fuente: Fondo Monetario
Internacional
y Global Trade Alert

- En la última década se multiplicó por 10 la cantidad de medidas de política industrial con afectación al comercio internacional
- Más del 40% de las medidas involucran bienes de actividades metalúrgicas (año 2023)



DISTRIBUCIÓN PORTIPO DE MEDIDAS DE POLÍTICA INDUSTRIAL Acumulado 2009 - 2023



industriales que respondan a la necesidad de las potencias occidentales de asegurar flujos en cadenas de valor cercanas y aliadas. Asimismo, el mercado asiático sigue siendo un espacio ineludible para la colocación de alimentos con mayor valor agregado y materias primas estratégicas (GRÁFICO 11).

NEARSHORING: BENEFICIOS PARA AMÉRICA LATINA

Exportaciones incrementales de bienes en el corto y mediano plazo en millones de USD

64.000

MILLONES DE USD

Es el incremento
de exportaciones
de bienes
en América Latina

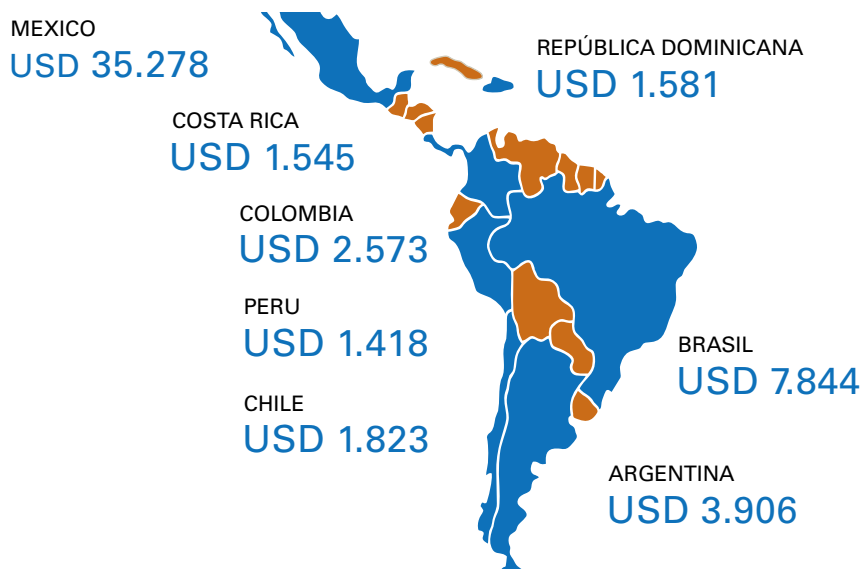


GRÁFICO 11

Fuente: BID 2022

En este sendero, los acuerdos comerciales son piezas clave — incluyendo la modernización del Mercosur y el diálogo con la Unión Europea y EE.UU.— para ganar acceso a mercados y estabilidad regulatoria. Sin embargo, no se debe caer en la ingenuidad: en el sistema internacional actual impera un proteccionismo sofisticado. Las principales potencias utilizan activamente medidas antidumping y barreras no arancelarias basadas en estándares sanitarios, fitosanitarios y, crecientemente, en la huella de carbono para preservar sus segmentos estratégicos.

Implementar estos instrumentos en Argentina no debe confundirse con una "administración del comercio" discrecional, que suele ser respuesta a desajustes macroeconómicos, falta de reservas y brecha cambiaria, cuya implementación en el pasado reciente, sin evaluación y en forma indiscriminada, generó enormes errores. Por el contrario, se trata de una política comercial inteligente que utilice las herramientas legítimas de la OMC para evitar la competencia desleal, garantizar estándares de calidad y permitir que la industria local compita en igualdad de condiciones. (RECUADRO 3)

RECUADRO 3

ACUERDOS COMERCIALES. MERCOSUR Y OPORTUNIDAD REGIONAL

En un mundo más fragmentado, el Mercosur puede ser mucho más que un mercado ampliado: puede funcionar como plataforma de escala, negociación e integración productiva

Desde 2024, Argentina pasó de una inserción comercial predominantemente defensiva y regional a una agenda de apertura selectiva, combinando tres vías: el Mercosur como plataforma de acuerdos sistémicos —UE y EFTA—, acuerdos marco o preferenciales regionales —Panamá— y una estrategia bilateral con EE.UU. por fuera del formato tradicional de TLC. La UE es el avance de mayor escala económica e institucional en una zona de 700 millones de habitantes: reconfigura condiciones de acceso, competencia y reglas para bienes industriales, agro-alimentos, compras públicas, servicios, propiedad intelectual y sostenibilidad. El vínculo con EE.UU. es más geopolítico y regulatorio: busca alinear comercio, inversión, tecnología, datos, energía y minerales críticos con la agenda de seguridad económica estadounidense. Para Argentina, la oportunidad es ampliar mercados y atraer inversión; el riesgo es administrar asimetrías competitivas, tensiones dentro del Mercosur y márgenes de política productiva.

En un mundo más fragmentado, el Mercosur puede ser mucho más que un mercado ampliado: puede funcionar como plataforma de escala, negociación e integración productiva. La agenda con la Unión Europea, Estados Unidos y otros socios debe leerse en esa clave: no solo como acceso a mercados, sino como una oportunidad para reposicionar a la región frente al reshoring y el friend-shoring. Un trabajo del BID estimó en 2022 (ver recuadro) que América Latina podría capturar nuevas exportaciones por relocalización de cadenas, con oportunidades relevantes para Argentina y Brasil. Pero ese potencial se multiplica si existe una agenda común mínima dentro del Mercosur.

Argentina y Brasil comparten desafíos de fondo: mejorar productividad, invertir más en I+D y avanzar hacia productos más diferenciados (Kosacoff, 2026b). Trabajar esa agenda en conjunto permitiría ganar escala, complementar capacidades y negociar mejor frente a China y otros países de Asia, y aprovechar mucho mejor el acuerdo reciente con la Unión Europea y el vínculo estratégico con Estados Unidos.

Para Argentina, la coordinación con Brasil es central. La región ya tiene capacidades industriales compartidas —en especial en automotriz, autopartes, maquinaria, alimentos, energía, química y bienes intermedios—, pero no logró avanzar en una agenda de integración productiva y negociaciones conjuntas con una mirada de largo plazo. Una agenda regional más activa permitiría aprovechar sinergias, ganar escala, aumentar el poder de negociación y al mismo tiempo capturar más oportunidades con Occidente. No se trata de volver a un regionalismo cerrado, sino de construir un Mercosur más pragmático: abierto al mundo, pero con estrategia productiva común.

Conclusiones

La Argentina tiene una oportunidad concreta, pero no es automática. La creación del RIGI y su posterior ampliación al denominado “Súper RIGI” constituye un reconocimiento implícito de que, aun en un esquema de orientación promercado, la concreción de grandes inversiones requiere una activa intervención pública para reducir incertidumbre, mejorar la previsibilidad y modificar la ecuación de rentabilidad de proyectos intensivos en capital y de largo período de maduración. La magnitud de los incentivos fiscales, cambiarios y regulatorios otorgados revela que, en ausencia de estos instrumentos, muchas de esas inversiones probablemente no se realizarían. Al mismo tiempo, el régimen pone en evidencia una importante asimetría: mientras los grandes proyectos estratégicos reciben un conjunto excepcional de beneficios, la enorme mayoría de las empresas argentinas —especialmente las manufactureras, las pequeñas y medianas empresas y los proyectos de menor escala— continúa enfrentando elevados costos financieros, alta presión tributaria, incertidumbre macroeconómica y restricciones regulatorias similares a las existentes antes del RIGI. En este sentido, el régimen abre un debate más amplio sobre la política de desarrollo productivo: si resulta necesario un esfuerzo extraordinario del Estado para viabilizar las inversiones de gran escala, también cabe preguntarse cuáles son las políticas requeridas para estimular la inversión, la innovación y el crecimiento del resto del entramado productivo, responsable de la mayor parte del empleo, del aprendizaje tecnológico y de la diversificación económica. El desarrollo no depende únicamente de atraer grandes inversiones, sino de construir un entorno donde las capacidades empresariales se difundan hacia el conjunto de la economía.

Bajo esa óptica, el verdadero desafío no es solo movilizar proyectos de gran envergadura, sino diseñar una arquitectura institucional que permita preservar capacidades, estimular nuevas inversiones,

integrar proveedoras y generar nuevos encadenamientos productivos, consistente con una estrategia de cambio estructural de largo plazo. Los recursos naturales pueden ampliar las exportaciones y aliviar la restricción externa, pero su impacto en el desarrollo será notablemente más importante si se articulan con capacidades industriales, tecnológicas y empresariales. El objetivo no debería ser elegir entre recursos naturales e industria, sino construir y fortalecer los encadenamientos productivos. Se trata de construir eslabonamientos complejos en torno a las rentas naturales y la generación de nuevos sectores exportadores caracterizados por su diferenciación con altos contenidos tecnológicos y de empleo formal.

- **Encadenamientos en Energía y Minería:** La expansión de Vaca Muerta y la minería de litio y cobre deben trascender el modelo extractivo para consolidar un hub de proveedores locales de ingeniería, metalmecánica y servicios digitales. Capturar márgenes de valor en el procesamiento intermedio y en la fabricación de componentes críticos permite que los recursos naturales funcionen como una plataforma de aprendizaje tecnológico (Schteingart et al., 2024).
- **Agroindustria y Bioeconomía:** Bajo el nuevo paradigma de la bioeconomía, la producción biológica controlada permite transformar biomasa en alimentos de alta especialidad, bioenergías y biomateriales. Sin embargo, este potencial se encuentra condicionado por la estructura de incentivos que ha desincentivado la adopción de tecnologías de frontera (como el uso intensivo de fertilizantes y semillas de alta gama), limitando la productividad. Una agenda ofensiva requiere alinear la política fiscal para potenciar a la maquinaria agrícola y la biotecnología (aguas arriba) y la mayor transformación de proteínas vegetales y animales en alimentos elaborados (aguas abajo).

→ **Nuevos complejos de escala:** La industrialización del gas para producir fertilizantes como la urea, junto con el desarrollo foresto-industrial, son algunos ejemplos de las potencialidades que tiene el entramado productivo.

Más allá de las oportunidades asociadas a los recursos naturales y energéticos, la industria argentina presenta importantes posibilidades de expansión exportadora en la mayoría de los complejos productivos, destacándose entre ellos la industria automotriz, la petroquímica, la forestal, la farmacéutica y la producción de alimentos y proteínas animales. Del mismo modo, el sector de servicios exhibe un elevado potencial de crecimiento, particularmente en aquellas actividades basadas en el conocimiento y en el turismo, como también aquellas de alta sofisticación tecnológica como la industria nuclear y satelital. A esto se suman múltiples sectores tradicionales e intensivos en trabajo (textil e indumentaria, madera y muebles, entre otros) que requieren una agenda de especialización y transición que permita aprovechar los senderos de aprendizajes y capacidades tanto a nivel empresarial como en la formación de oficios y trabajadores especializados.

En el sector informal de la economía también existe potencial de integrar una parte significativa de la población. Se necesitan acciones de apoyo, de escaso impacto fiscal y de suma importancia para los equilibrios sociales. Así, por ejemplo, un programa integral de formación de oficios, en áreas donde la demanda supera la oferta. Esto requiere acciones integrales: tutoriales con IA disponibles en celulares, programas desarrollados por empresas formales; colaboración de las Universidades, colegios técnicos y equipos de ingeniería de las Fuerzas Armadas; líneas de crédito para adquisición de equipos y herramientas; entre otras acciones. También se prevé una demanda creciente de atención a los adultos mayores, lo que abrirá oportunidades de empleo. Asimismo, es factible facilitar la producción de alimentos, frutas y hortalizas orgánicas y otros segmentos del universo de la bioeconomía.

“No se trata de volver a una vieja política industrial defensiva, sino de construir una política productiva moderna, evaluable, compatible con la macro ordenada, abierta al mundo, pero no ingenua frente a China, subsidios, dumping y el nuevo proteccionismo.”

La industria argentina del siglo XXI no es solo manufactura: es la capacidad de convertir energía, minerales, alimentos, ciencia y talento en empleo formal, exportaciones y progreso social.

La inserción internacional de las PyMEs diversificadas no depende solo de la macroeconomía, sino de un salto cualitativo en diseño, certificaciones y digitalización. Esto requiere pasar de una protección defensiva a una política industrial ofensiva, basada en incentivos condicionados a la inversión en I+D y el desarrollo de cadenas de valor. El liderazgo de las grandes empresas industriales es clave para difundir estos estándares y traccionar a sus cadenas de valor mediante programas de asociatividad (Kosacoff, 2026a).

No se trata de volver a una vieja política industrial defensiva, sino de construir una política productiva moderna, evaluable, compatible con la macro ordenada, abierta al mundo, pero no ingenua frente a China, subsidios, dumping y el nuevo proteccionismo. La agenda productiva debe atender las especificidades de cada una de las “tres Argentinas”, rescatando los activos y capacidades existentes y superando sus deficiencias, en una estrategia que permita recrear las fuentes de crecimiento. Es una construcción colectiva: fortalecer capacidades empresariales e instituciones para avanzar hacia una economía más integrada. (GRÁFICO 12)

LA INDUSTRIA AGREGA VALOR Y GENERA ENCADENAMIENTOS

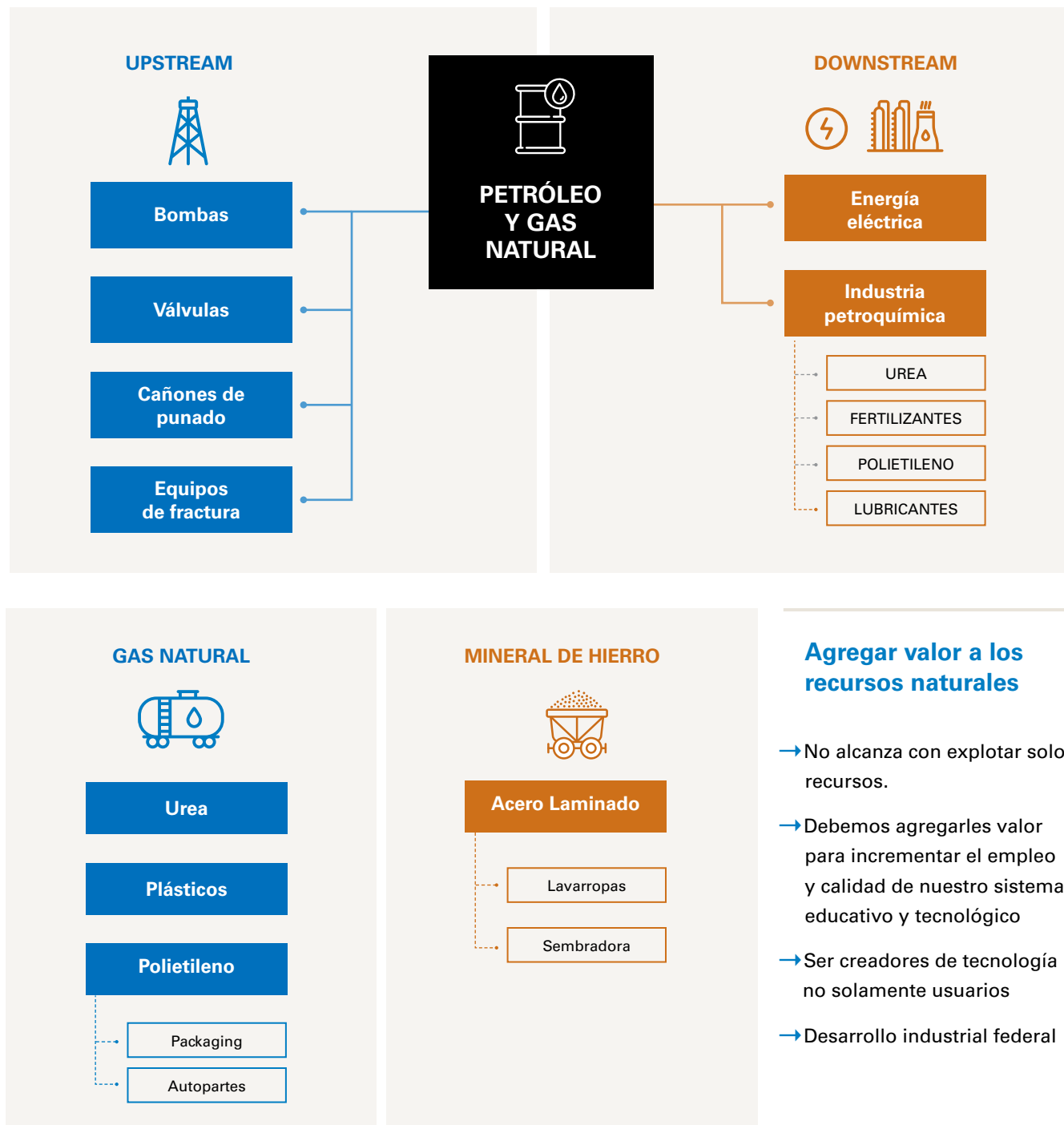


GRÁFICO 12

Fuente: Presentación
CEU-UIA en base a 28°
Conferencia Industrial

Referencias Bibliográficas

Albrieu, R. y Fanelli, J. M. (2010). Overcoming barriers to investment financing in Argentina, mimeo, Buenos Aires.

BID (2022). Oportunidades para la relocalización de servicios y manufacturas (reshoring) en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Boullenois, C., Black, M. y Caruso, A. (2026). China's Next-Generation Industrial Policy, reporte preparado para la U.S. Chamber of Commerce, Rhodium Group.

CEU-UIA (2024). Costo argentino - Elementos clave para lograr competitividad, Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina, Buenos Aires.

Coatz, D., García Díaz, F. y Woyecheszen, S. (2010). Acerca de la dinámica creciente de la heterogeneidad productiva y social en la Argentina. Un aporte para repensar las políticas públicas, Boletín Informativo Techint 332, mayo-agosto, Buenos Aires.

Coatz, D., Grasso, F. y Kosacoff, B. (2015). La Argentina estructural: Desarrollo industrial. Recuperación, freno y desafíos para el desarrollo en el siglo XXI, Ediciones del Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

Hallak, J. y López, A. (2026). El lugar de Argentina en el mundo más allá de los recursos naturales: las oportunidades de agregación de valor a través de la diferenciación de productos y servicios, Serie Documentos de Trabajo del IIEP, N° 112, Buenos Aires.

IMD World Competitiveness Center. (2025). IMD World Competitiveness Ranking 2025. International Institute for Management Development (IMD), Lausanne, Switzerland.

Kosacoff, B. (1996) “Estrategias empresariales en la transformación industrial argentina”. Boletín Informativo Techint 288.

Kosacoff, B. (2010). Desarrollando capacidades competitivas. Estrategias empresariales, internacionalización y especialización productiva de la Argentina, Boletín Informativo Techint, Edición especial, Buenos Aires.

Kosacoff, B. y Ramos, A. (2005). Comportamientos microeconómicos en entornos de alta incertidumbre: la industria argentina, Boletín Informativo Techint 318, septiembre-diciembre, Buenos Aires.

Kosacoff, B. (2026a). La innovación y el desarrollo económico en argentina. Escuela de Negocios, UTDT.

Kosacoff, B. (2026b). Una propuesta industrial y de innovación para Brasil. Lecciones para la Argentina, Centro Digital: bernardokosacoff.com.ar.

Navajas, F. (2026). ¿VE Cambio Estructural C?, Presentación en EXPOEFI, 28 de abril.

OCDE (2025). OECD economic surveys: Argentina 2025, OECD Publishing, París.

OCDE (2026). Government Support and Global Market Shares: Assessing the impact of China's industrial subsidies, reporte técnico, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.

ONUDI (2025). Industrial Development Report 2026. The Future of Industrialization. Building Future-ready Industries for Sustainable Development, Viena.

Pereira, Horacio Augusto (2025) From Natural Resources to Industrial Ecosystems: A Framework for Productive Development in Argentina Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=6402898> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.6402898>

ProPyMEs. (2024). Análisis del entorno de competitividad de la industria y la actividad metalúrgica. Informe técnico / presentación institucional.

Schteingart, D., Tavosnanska, A., Isaak, P., Antonietta, J. M. y Ginsberg, M. (2024). Luces y sombras de la política industrial en Argentina en el siglo XXI. Serie La política industrial en el siglo XXI (Documento 2), Fundar, Buenos Aires.

Unión Industrial Argentina (UIA) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). Una nueva inserción comercial argentina: el papel de la diversificación y la complejización para crear más y mejor empleo. Buenos Aires.

Williamson, O. E. (1985). Las instituciones económicas del capitalismo, Fondo de Cultura Económica, México.