UNA POLÍTICA PRODUCTIVA BASADA EN CAPACIDADES PARA LA ARGENTINA

De las capacidades acumuladas a nuevas plataformas de aprendizaje, productividad y exportación

Bernardo Kosacoff

Profesor Escuela de Negocios UTDT y UBA · Octubre de 2026

bkosacoff@utdt.edu bernardokosacoff.com.ar

1. Estabilizar para transformar, transformar para estabilizar

• La estabilidad fiscal, monetaria y cambiaria extiende horizontes de decisión y reduce la incertidumbre.

• La inversion productiva, son decisiones del presente con horizontes de largo plazo, exige tiempo para amortizar equipos, formar trabajadores y desarrollar proveedores.

• Las crisis recurrentes destruyen no solo producción, sino conocimiento tácito, rutinas y redes empresariales.

• La estabilización por sí sola no garantiza innovación ni diversificación de exportaciones.

• Más productividad, divisas, inversión y empleo formal refuerzan la sostenibilidad macroeconómica.

• Tesis: estabilizar para transformar y transformar la estructura productiva para sostener la estabilidad.

2. Las tres Argentinas y sus transiciones

- Argentina **I**: núcleo moderno cercano a la frontera internacional, exportador e innovador, con limitada absorción de empleo. Con un potencial enorme, en un contexto internacional muy favorable

- Argentina **II**: orientado al mercado interno, con grandes heterogeneidades, con un amplio tejido formal con capacidades acumuladas, pero brechas de escala, tecnología y gestión.

- Argentina **III**: informalidad productiva y social, trabajo no registrado y exclusión persistente.

- La heterogeneidad condiciona productividad, oportunidades territoriales y cohesión social.

- Transiciones ascendentes: formalización (III → II) y modernización competitiva: nuevos sectores y eslabonamientos en la cadena de valor con el sector moderno (II → I).

- Evitar transiciones regresivas: las crisis y la pérdida de mercados destruyen capacidades, el sector informal como colchon de amortiguación de la perdida de empleo formal (II → III).

Figura 1. Las “tres Argentinas”: heterogeneidad, capacidades y transiciones productivas

Una estructura productiva con espacios diferenciados y transiciones posibles



Nota: Los porcentajes son aproximaciones analíticas. Las fronteras entre los tres grupos no constituyen categorías estadísticas discretas.
Fuente: Elaboración propia.

3. Capacidades y transformación estructural

- La producción y las exportaciones observadas no reflejan todo el stock de capacidades acumuladas.
- Capacidades: ingeniería, oficios, equipos, rutinas, calidad, gestión, proveedores e instituciones.
- Pueden permanecer activas, subutilizadas, fragmentadas o latentes tras el declive de una actividad.
- Automotriz, nuclear, aeroespacial, maquinaria agrícola y metalmecánica, entre otros, dejan activos transferibles. En todas las actividades hay capacidades.
- La transformación consiste en recombinar saberes heredados con nuevas tecnologías y demandas.
- Pregunta estratégica: ¿qué nuevos problemas puede resolver la Argentina a partir de lo que ya aprendió?

4. De sectores ganadores a capacidades transferibles

- El criterio deja de ser elegir “sectores ganadores” de manera permanente.
- Identificar capacidades existentes, nuevas demandas de escala y brechas que bloquean competitividad.
- La unidad de intervención es la intersección entre problemas, tecnologías, firmas y mercados.
- Las misiones sectoriales siguen importando por sus regulaciones y tecnologías específicas.
- Priorizar capacidades transferibles: ingeniería, automatización, software, calidad y biotecnología.
- Medir aprendizaje y exportabilidad futura, no solo porcentajes de contenido nacional.

5. Articulaciones macro–micro y micro–micro

- **Macro–micro**: estabilidad, precios relativos, financiamiento y reglas determinan el horizonte de inversión.
- La macroeconomía opera como infraestructura temporal para la acumulación de conocimiento.
- **Circuito virtuoso**: estabilidad → inversión → aprendizaje → productividad → empleo, exportaciones y divisas.
- Schumpeter: nuevas combinaciones productivas; Hirschman: desequilibrios y encadenamientos inductores.
- **Micro–micro**: empresas tractoras transmiten estándares, asistencia, ingeniería y demandas a proveedores.
- La difusión requiere vínculos estables, certificación, cofinanciamiento y coordinación territorial.

6. Punto de partida en 2026

- En octubre de 2026 conviven avances de estabilización con una recuperación productiva heterogénea.
- Energía, minería y bioeconomía ofrecen nuevas demandas de inversión y exportación.
- Industria, construcción y servicios presentan dificultades dispares para recuperar actividad y empleo.
- La tasa de inversión sigue siendo insuficiente para un salto sostenido de productividad.
- El RIGI, con amplio impacto, debe evaluarse por ejecución efectiva, divisas netas, empleo, proveedores e innovación.
- Riesgo central: enclaves exportadores dinámicos junto a un tejido doméstico rezagado.

7. Cinco misiones productivas

- Las misiones son plataformas de demanda y aprendizaje, no privilegios sectoriales permanentes.
- Energía y petroquímica: ingeniería, servicios de pozo, metalmecánica, automatización y fertilizantes.
- Minería de cobre y litio: equipos, químicos, agua, mantenimiento, software y servicios ambientales.
- Agroindustria: genética, bioinsumos, maquinaria inteligente, satélites, IA y trazabilidad.
- Salud y biotecnología: biofármacos, diagnóstico, escalamiento, bioinformática y servicios.
- Sistemas complejos: capacidades nucleares, espaciales, radares, electrónica e ingeniería exportable.

8. Doce instrumentos transversales

- Los instrumentos deben integrarse en paquetes según las brechas de empresas y cadenas.
- Diagnóstico: mapa de capacidades, proveedores estratégicos y contratos de desarrollo tecnológico.
- Modernización: automatización, IA, maquinaria, eficiencia y digitalización empresarial.
- Conocimiento: proyectos ciencia–empresa y consorcios territoriales de aprendizaje.
- Mercados: compras para aprender, certificación, calidad e internacionalización de proveedores.
- Escala y disciplina: infraestructura de clusters, financiamiento tecnológico, evaluación y salida.

9. Arquitectura institucional liviana

- La fragmentación institucional limita el impacto de programas de competitividad existentes.
- Unidad de Estrategia Productiva en el Ministerio de Economía: priorizar misiones, resolver cuellos y coordinar evaluaciones.
- Observatorio de Capacidades: integrar datos de firmas, empleos, proveedores, I+D y territorios.
- Consorcios por misión: trabajar sobre familias concretas de bienes, estándares y brechas.
- Articular Nación, provincias, cámaras, grandes empresas, PyMEs y sistema científico-tecnológico.
- Gobernanza liviana: responsabilidades claras, información compartida y revisión de resultados.

10. Financiamiento por capas

- No existe un único instrumento financiero apropiado para todas las trayectorias productivas.
- Modernización PyME: crédito de inversión, leasing y garantías para superar restricciones de colateral.
- Proveedores: factoring, confirming y capital de trabajo para cumplir contratos de mayor escala.
- Empresas medianas: mercado de capitales, obligaciones negociables y deuda privada.
- Startups: capital de riesgo y coinversión; grandes proyectos: project finance y sindicaciones.
- Condicionar mejores términos a productividad, certificaciones, capacitación y nuevas exportaciones.

11. Recursos naturales como plataformas de aprendizaje

- Los recursos naturales pueden aportar divisas y aliviar la restricción externa.
- Su expansión genera demanda sofisticada de equipos, ingeniería, química, software y logística.
- No hay encadenamientos automáticos: es necesario identificar oportunidades tecnológicamente viables.
- Tampoco basta exigir compras locales sin escala, productividad ni aprendizaje verificable.
- La demanda de grandes proyectos puede servir de escuela de exportadores especializados.
- Importar maquinaria y tecnología durante la inversión puede ser condición para exportar después.

12. Evaluación para aprender y corregir

- Cada instrumento necesita desde el diseño una teoría de cambio y una línea de base.
- Distinguir evaluación de procesos, resultados, impacto y capacidades institucionales.
- Medir productividad, tecnología, proveedores, capital humano, calidad y nuevos mercados.
- Incorporar adicionalidad: qué inversión o aprendizaje no habría ocurrido sin el apoyo.
- Establecer metas y revisiones a 24, 48 y 72 meses con evidencia verificable.
- Escalar lo que funciona; rediseñar o cerrar programas que no generan capacidades persistentes.

13. Roles públicos y privados complementarios

- El Estado coordina, aporta bienes públicos y comparte riesgos sin reemplazar a las empresas.
- INTI, INTA, CONICET, universidades y organismos sectoriales aportan conocimiento e infraestructura.
- Banca de desarrollo y garantías extienden plazos y facilitan inversión de empresas proveedoras.
- Las provincias identifican capacidades y complementariedades territoriales.
- Empresas tractoras aportan demanda y estándares; PyMEs y firmas tecnológicas invierten y aprenden.
- La cooperación público-privada exige compromisos concretos, transparencia y evaluación independiente.

14. Diez decisiones prioritarias

- Adoptar el enfoque de capacidades y construir un mapa nacional actualizado anualmente.
- Seleccionar cinco misiones con metas, gobernanza y responsables identificables.
- Convertir grandes proyectos en plataformas de proveedores con estándares internacionales.
- Impulsar vínculos micro–micro: compras, ingeniería, certificación y asistencia técnica.
- Coordinar financiamiento nacional, provincial, multilateral (BID, BM, CAF), Eximbank y capital privado; vincular ciencia y empresas.
- Evaluar desde el inicio y preservar empleo formal, preparando políticas específicas de transición.

15. Conclusiones: de la estabilidad al desarrollo

- Argentina no parte de cero: dispone de recursos, empresas, ciencia y saberes acumulados.
- La restricción clave es la desigual distribución de capacidades y la debilidad de sus conexiones.
- La estabilización crea horizonte; la transformación productiva amplía la sostenibilidad macroeconómica.
- Grandes proyectos, industria, servicios y conocimiento deben integrarse mediante aprendizaje.
- La difusión hacia proveedores, PyMEs, trabajadores y territorios reduce la heterogeneidad.
- Criterio final: ¿qué puede producir, aprender y exportar la economía después del apoyo que antes no podía?

Cuadro 1 · Cambios de enfoque

Dimensión	Cambio propuesto
Recursos naturales	De extracción a plataformas de aprendizaje y proveedores
Política industrial	De sectores a capacidades transferibles y complementariedades
Contenido nacional	De porcentaje local a capacidades competitivas
IED y proyectos	De inversión anunciada a proveedores, estándares e innovación
Financiamiento	Diferenciar riesgos, etapas y escalas
Evaluación	Medir adicionalidad, productividad y permanencia

Cuadro 2 · Cinco misiones productivas

Misión	Propósito / capacidades movilizadas	Actores clave
Energía y petroquímica	Ingeniería, metalmecánica, software, fertilizantes	YPF, operadoras, INTI, universidades
Minería, cobre y litio	Equipos, agua, química, servicios e ingeniería	Mineras, SEGEMAR, provincias, INTI
Agroindustria y digitalización	Genética, maquinaria, sensores, IA y trazabilidad	INTA, SENASA, empresas y universidades
Salud y biotecnología	Biofármacos, diagnóstico, escalamiento e IA	Hospitales, CONICET, farmacéuticas
Sistemas complejos y SBC	Nuclear, espacial, radares, software e ingeniería	CNEA, CONAE, INVAP, tecnológicas

Cuadro 3 · Instrumentos transversales (1–6)

Instrumento	Objetivo
1. Mapa de capacidades	Identificar empresas, tecnología y capacidades territoriales
2. Proveedores estratégicos	Cerrar brechas para proyectos y exportaciones
3. Contratos tecnológicos	Compras con hitos de ingeniería y certificación
4. Modernización	Automatización, IA, eficiencia y digitalización
5. Ciencia–empresa	Resolver problemas productivos concretos
6. Consorcios territoriales	Coordinar capacidades interprovinciales

Cuadro 3 · Instrumentos transversales (7–12)

Instrumento	Objetivo
7. Compras para aprender	Mercado inicial con estándares y desempeño
8. Certificación y calidad	Homologaciones internacionales
9. Internacionalización	Proveedores locales hacia mercados externos
10. Infraestructura de clusters	Resolver cuellos físicos, energéticos y digitales
11. Escalamiento tecnológico	Financiar innovadoras de alto crecimiento
12. Evaluación y salida	Medir adicionalidad y retirar apoyos ineficaces

Cuadro 4 · Financiamiento por capas

Necesidad	Instrumento	Aplicación
Modernización PyME	Crédito y leasing	Maquinaria, automatización
Garantías	Avales parciales	Reducir colateral
Proveedores	Factoring y confirming	Contratos y capital de trabajo
Empresa mediana	ON PyME y deuda privada	Escala y exportaciones
Startup tecnológica	Equity y coinversión	Innovación y escalamiento
Gran proyecto	Project finance y garantías	Infraestructura y energía
Exportación	Prefinanciación	Expansión de mercados

Cuadro 5 · Indicadores de evaluación

Dimensión	Indicadores sugeridos
Productividad	Productividad laboral, costos unitarios y tiempos de ciclo
Tecnología	Equipos, automatización, software e I+D
Proveedores	Homologación, nuevos contratos y complejidad
Capital humano	Capacitación, certificaciones y nuevas ocupaciones
Calidad	Normas, trazabilidad y auditorías
Mercados	Exportaciones, destinos y cadenas globales
Diversificación	Nuevos productos y transferencia entre sectores
Adicionalidad	Inversión movilizada y persistencia del resultado
Formalización	Nuevos empleos registrados y preservación de empleo